
1715

COURS
D'ADMINISTRATION
ET DE
DROIT ADMINISTRATIF

TOME PREMIER.

PARIS. TYPOGRAPHIE DE PLON FRÈRES,
RUE DE VAUGIRARD, 36.



COURS D'ADMINISTRATION

ET DE

DROIT ADMINISTRATIF

PROFESSÉ

A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PAR

M. MACAREL,

Conseiller d'État.

DEUXIÈME ÉDITION, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE.

PREMIÈRE PARTIE.

Organisation et attributions des autorités administratives.

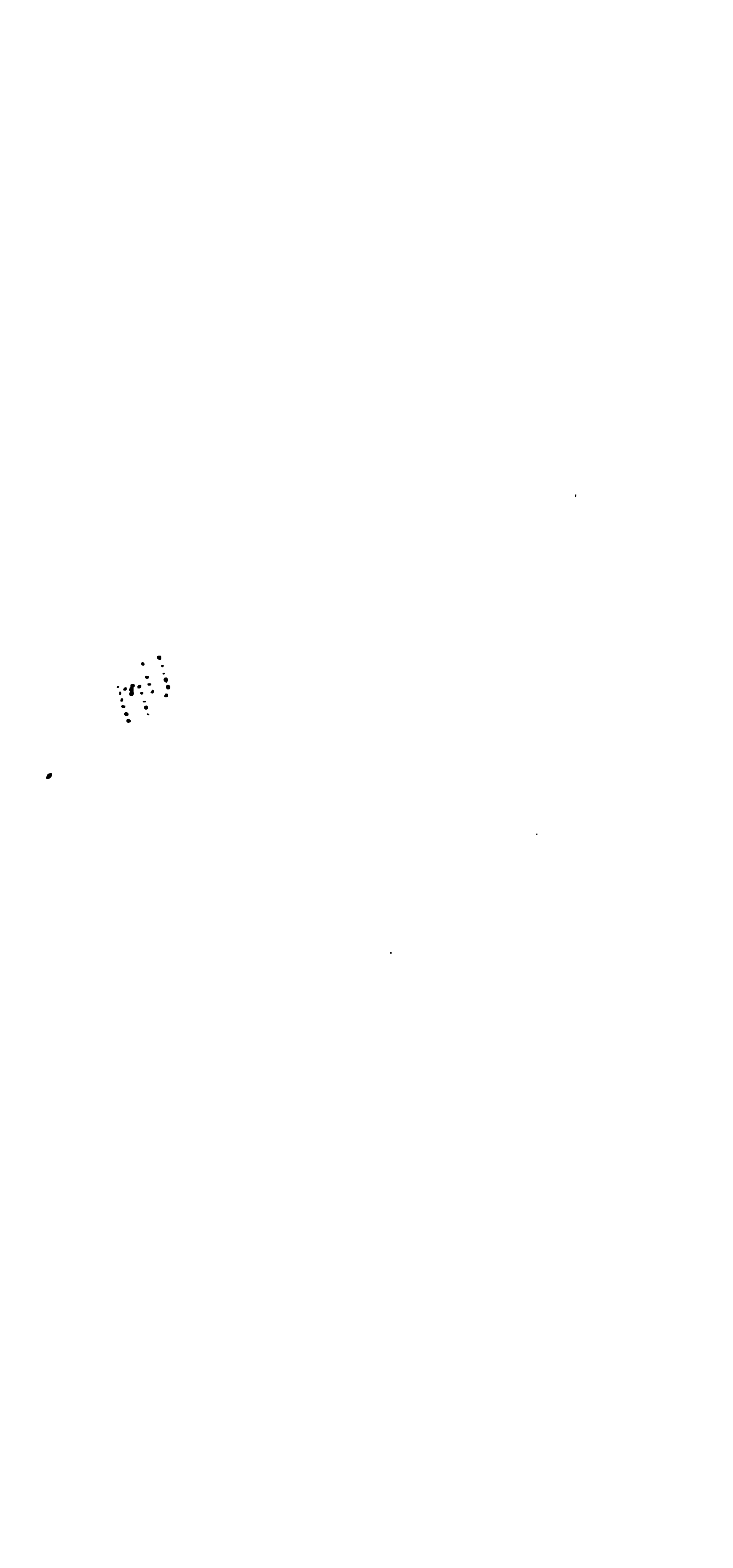
TOME PREMIER.

PARIS.

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE DE PLON FRÈRES,

RUE DE VAUGIRARD, 36.

1852



COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF.

PREMIÈRE PARTIE.

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.

TITRE PREMIER.

Principes généraux et plan du cours.

Messieurs,

En abordant aujourd'hui (1) cette enceinte, en venant m'asseoir dans cette chaire, je ne puis maîtriser le douloureux sentiment qui m'oppresse ! L'illustre professeur qui l'occupait l'a pour jamais quittée ! Vous comprendrez, messieurs, l'étendue et la sincérité de mes regrets, lorsque vous saurez que j'ai eu, dans cette école et au conseil d'État, l'honneur d'être quatorze ans son collègue, et plus de vingt ans son ami !

Et c'est parce que je l'ai plus connu, que je déplore plus profondément sa perte ! Cette longue communauté de fonctions et de devoirs, cette communication d'idées, si bienveillante de sa part, cette affectueuse intimité où j'apportais le respect de plus en échange, m'ont mis, plus que nul autre

(1) 15 novembre 1842.

peut-être, en position d'apprécier l'immensité de ses lumières et l'excellence de son cœur!

Sans doute, messieurs, je ne dois pas renouveler ici le tribut d'éloges que M. de Gérando a si bien mérité à tant de titres et que des voix éloquentes déposaient, il y a trois jours, sur sa tombe; mais il m'est impossible de ne pas vous entretenir un instant de tout ce dont lui sont redevables l'administration, la science et l'enseignement.

Dès 1819, j'assistais aux vastes recherches, aux incessants travaux auxquels M. de Gérando dut se consacrer, quand l'honorable choix du gouvernement lui imposa la difficile mission que seul alors peut-être, en France, il était capable d'accomplir: celle d'enseigner le droit public et administratif.

De là, messieurs, ces *prolégomènes* où la plus saine morale, une haute philosophie, où la plus savante méthode, ont recueilli, distribué, exposé les principes d'une science aussi ancienne que les gouvernements, mais dont les fondements littéraires allaient être posés, pour la première fois, dans leur ensemble.

De là, ce *Cours de droit public et administratif* dont la rédaction lui coûta tant de veilles, et dont une partie seulement se trouve aujourd'hui publiée.

Neuf ans plus tard, en 1828, lorsque cet enseignement si vite supprimé fut rétabli, M. de Gérando reprit ses manuscrits, s'appliquant sans cesse à perfectionner sa méthode, et n'omettant jamais d'appuyer sur la morale les principes qu'il posait et développait.

C'est en 1828 aussi qu'il entreprit un travail plus difficile encore que son enseignement lui-même! Il avait remarqué que « les dispositions qui régissent le droit administratif de la France sont éparses dans les volumineux recueils qui contiennent toutes les lois rendues à diverses époques et sur diverses matières; que souvent elles se répètent, se modifient ou se détruisent les unes les autres; que de là résultaient, pour la

connaissance de notre droit administratif, des difficultés d'autant plus vivement senties que, pour l'étude des autres branches de notre jurisprudence, on posssède des codes précis et méthodiques. »

Il avait vu aussi que « de cet état de choses, les esprits superficiels, qui veulent tout savoir sans fatigue et qui prononcent sans examen, tiraient le motif ou le prétexte d'accuser notre droit administratif d'être un chaos informe, confus, sans liaison et sans harmonie. »

Il voulut donc tout à la fois venger nos lois d'une calomnie, faciliter l'étude du droit administratif, et offrir aux élèves des directions et des secours dans cet ordre d'études encore nouveau et assez compliqué.

C'est dans ce but qu'il s'est attaché à rassembler, choisir, coordonner plus de 80,000 textes de lois et de règlements, à *établir* leur concordance; c'est dans ce but qu'il a fait précéder chacune de ses divisions de sommaires destinés à faire connaître l'esprit des règles de la matière qu'il allait exposer.

C'est rendre à ce beau travail une exacte justice, que dire qu'il offre un corps entier de doctrine, un abrégé substantiel, fidèle en même temps, de la science, et propre à donner l'intelligence des vrais principes du droit administratif.

La mort l'a surpris dans le moment où, après avoir revu ses *Institutes* et perfectionné la savante distribution des matières de ce livre, après avoir aussi complété les méthodiques expositions que je viens de vous signaler, il allait en achever une édition nouvelle.

Ces travaux resteront comme des monuments impérissables de la vaste intelligence et des longs travaux que M. de Gérando a consacrés à la science du droit administratif. Étudiez-les, messieurs, ils seront toujours pour vous des guides sûrs et fidèles, et vous y trouverez des trésors de science qui seront toujours utiles aux plus savants d'entre les administrateurs.

Que serait-ce s'il vous eût été donné de puiser dans ses entretiens, dans cette parole où la dignité s'alliait à la bonté, où la simplicité n'excluait pas la noblesse !

S'il eût pu venir cette année vers vous, vous lui auriez certainement rendu en respect et en attachement ce qu'il vous aurait apporté de dévouement à votre instruction, de bienveillance inaltérable pour tous et chacun d'entre vous.

C'est au milieu des préoccupations que lui donnait l'enseignement de cette année, que ses forces l'ont abandonné ; c'est en s'occupant encore du bien public que s'est éteinte cette vie qui lui avait été consacrée tout entière, et qu'il avait épuisée par des travaux dont on peut à peine mesurer la diversité et l'étendue !

Ceux dont j'ai cru devoir vous entretenir méritent d'être placés au premier rang par leur utilité ; ils apprendront à nos successeurs que M. de Gérando a fondé, dans notre pays, l'enseignement du droit administratif ; qu'il a élevé le complet édifice de la science de l'administration positive ; et qu'enfin il a tenté avec succès l'immense tâche de la codification de nos lois administratives.

Honneur donc, messieurs, honneur éternel à sa mémoire !...

Puisse, aujourd'hui, ma faible voix suppléer dignement et utilement, près de vous, celle qui vient de s'éteindre !

Si je ne m'abuse, la matière de ce cours est pour vous moins nouvelle qu'il ne semblerait au premier abord ; et je puis croire que les esprits auxquels je m'adresse aujourd'hui sont déjà préparés, en partie, à l'intelligence des choses que je vais leur dire.

Les maximes du droit privé, les dispositions des codes civil, de procédure et de commerce, peuvent, en effet, vous être

tout à fait inconnues, lorsque, pour la première fois, vous vous rassemblez dans cette école, autour des professeurs qui vous les exposent avec tant de distinction et de zèle.

Mais l'admininistration a nécessairement une physionomie générale qui vous est connue ; depuis que la raison vous éclaire, vous l'avez sans cesse rencontrée ; vous l'avez vue, personnifiée dans ses agents.

Le plus ancien souvenir qui vous en soit resté se rattache peut-être au jour où furent couronnés vos premiers succès dans vos études littéraires. Vous l'avez toujours vue au milieu de vos cités, pourvoyant au maintien de l'ordre, prescrivant des mesures utiles à tous, dirigeant des travaux importants, présidant aux fêtes publiques, secourant le malheur, se dévouant, au besoin, pour lui. Déjà vous la connaissez donc ; vous la connaîtrez bientôt davantage. On ne peut, en effet, avancer d'un pas dans la vie sociale, sans se mettre en rapport avec l'administration de son pays. Quelle que soit la carrière que l'on suive, on rencontre sans cesse l'administration accomplissant des devoirs importants pour l'ordre public, ou requérant, de chacun de nous, l'accomplissement de ceux que l'état social nous impose.

La naissance, le mariage, la mort, sont, pour les citoyens, comme pour les agents de l'administration publique, l'occasion d'autant d'actes que l'intérêt de la société, comme celui des familles, réclame.

Cherchez-vous à développer votre intelligence, à cultiver les sciences, les lettres et les beaux-arts : c'est l'administration publique qui consacre pour vous la magistrature enseignante, et qui crée et entretient des établissements qu'elle offre comme modèles.

Atteignez-vous l'époque de la majorité civile, c'est sur son appel et sous ses auspices que vous devenez gardiens de l'ordre public ou défenseurs de la patrie.

Cultivateurs, manufacturiers, commerçants, c'est l'admi-

nistration publique qui protège votre industrie, et quelquefois en autorise l'exercice.

Vos champs sont-ils menacés d'inondation, elle intervient et détourne, autant qu'elle peut, le fléau.

L'incendie va dévorer vos habitations, vos approvisionnements, votre fortune : les secours de l'administration sont prêts; elle se précipite avec eux au travers du danger.

Cette petite rivière traverse ou avoisine de nombreuses propriétés arides : l'administration publique dirige vers elles et leur répartit, dans une équitable proportion, des eaux fécondantes.

La masse rapide de ces eaux servirait de puissant moteur à votre industrie : l'administration vous autorise à les appliquer à cet usage, en vous éclairant sur le mode de son emploi.

Êtes-vous habitants des villes? L'ordre règne au sein de la cité; elle est ornée de voies de communication nombreuses et aérées; le passage y est sûr et commode; les approvisionnements sont assurés; des lieux d'échanges sont ouverts; des fontaines jaillissent; de belles promenades s'étendent sous vos pas, des ombrages sont élevés : l'utile et l'agréable sont ainsi réunis autour de vous...

Qui vous a fait ces biens? L'administration de votre pays.

L'intérêt sacré de votre industrie, des relations de famille, l'amour de la science, vous entraînent-ils à parcourir notre France? c'est encore l'administration qui, pour vous, ouvre, élève, construit, entretient ces routes, ces ponts, ces canaux, ces chemins de fer; et c'est elle aussi qui, jusque dans la plus petite commune du territoire, organise et développe des mesures de surveillance et de protection destinée à garantir votre liberté, votre existence et vos biens.

Formez-vous, au-delà du sol natal, des relations de commerce? vous trouverez, à l'étranger, des agents de l'administration française, des représentants de la patrie, qui sauront

vous donner aide, et faire, au besoin, respecter votre personne et votre fortune. Et, durant votre absence, n'est-ce pas sous son égide inaperçue que reposeront les êtres qui vous sont chers et les propriétés que vous aurez laissées !

Avez-vous, dans le cours de vos transactions, à vous plaindre de la mauvaise foi, à poursuivre l'accomplissement d'engagements pris et négligés ou violés, à réclamer appui pour vos droits ? c'est l'administration qui crée les moyens réparateurs, qui organise des tribunaux, qui institue des juges, et qui prête sa force pour l'exécution de leurs décisions.

N'est-ce pas elle encore qui requiert et perçoit, de chacun de nous, cette portion de nos revènus que la loi réclame pour la protection de tous, qui en fait l'application aux services publics, et qui en rend compte aux mandataires du pays?

D'autre part, voyez construire ces vaisseaux, recruter ces gens de mer, former ces équipages de ligne, creuser et entretenir ces ports maritimes, pourvoir à la défense des côtes nationales!... Une flotte part et sillonne les mers; elle va protéger au loin notre commerce et les établissements fondés par nos compatriotes... Qui donc agit, qui donc ordonne, si ce n'est l'administration publique?

Jouissons-nous de l'inappréciable bienfait de la paix; c'est le temps, vous le savez, de préparer la guerre : n'est-ce pas l'administration qui pourvoit à l'organisation, à l'entretien, à la conservation des armées qui fondent notre sécurité vis-à-vis de l'étranger?

L'intérêt de tous, l'honneur national exigent-ils que la guerre soit déclarée ou soutenue?... Quelle prudente sollicitude, quelle volonté puissante dirige les transports, forme les approvisionnements, les conserve, les livre à nos défenseurs, organise les moyens de campement et tous les autres établissements nécessaires aux armées en campagne ?

A l'intérieur, les arts sont encouragés, l'industrie excitée et

protégée, les découvertes utiles sont accueillies... N'est-ce pas la main de l'administration que, dans ces bienfaits, vous apercevez encore?

Qui honore enfin les grands talents, qui couronne le génie? qui se rend ainsi le noble organe de la reconnaissance du pays?....

Toujours et partout, messieurs, vous reconnaissez l'administration publique. Vous voyez ses nombreux agents, vous vivez au milieu d'eux, vous lisez leurs actes, vous les provoquez, vous les acceptez, vous les subissez, et, sous le bouclier de nos libres institutions, vous les critiquez même et les attaquez... Il est donc impossible que vous ne vous demandiez pas sans cesse, et même hors de cette enceinte, même à simple titre de citoyens, ce que c'est que l'administration publique, quelle est son origine, sa place parmi les institutions de l'État, sa mission spéciale, et la part d'autorité qui lui est dévolue.

Les réponses à ces graves questions ne sont pas, j'en conviens, simples et faciles; mais toujours est-il qu'il me semble que vous êtes préparés à les chercher avec moi, parce que l'administration, dans son aspect général, vous est chose familière, et qu'il n'est pas à croire que vous ne sachiez pas, à des caractères généraux, reconnaître ses actes.

Veuillez donc me suivre dans l'examen des questions que je posais tout à l'heure.

Et d'abord, j'ai besoin de vous rappeler quelques principes fondamentaux.

L'homme, vous le savez, n'est pas destiné à vivre dans l'isolement; il est essentiellement sociable, c'est la loi de sa nature. Outre ses instincts naturels, l'homme n'a-t-il pas reçu de Dieu cette noble intelligence qui lui fait plus vivement encore sentir le besoin de l'union sociale, source de droits et de devoirs nombreux?

Mais, dans la société naturelle, le droit ne réside encore que

dans la force ; la force est la loi suprême : la société naturelle est donc encore le désordre.

Le besoin d'un état meilleur ne tarde pas à se faire sentir : des pouvoirs sont créés, définis, limités; les droits et les devoirs sociaux sont précisés ; l'ordre est désormais introduit dans l'agrégation humaine ; la société naturelle s'est ainsi perfectionnée, la *société civile* a pris naissance, et par elle la sanction des droits et des devoirs s'est fondée. Chacun a désormais une garantie contre les excès de la liberté naturelle; pour chaque membre de la société, l'exercice de toutes ses facultés est possible; son développement intellectuel sera protégé; il recevra et donnera cette protection tour à tour.

Ainsi, dès que les membres d'une société naturelle sont réunis par un lien politique, il se forme entre eux des relations nécessaires, qui ont leur source dans la nature elle-même ; et, du rapprochement des intérêts de chacun, naît un intérêt prédominant qui prend le nom d'intérêt commun ou général. L'individualité a disparu; l'État s'est constitué; sa loi fondamentale est désormais l'intérêt social.

Mais, pour que la société civile atteigne son but, qui est le bonheur général, il faut que cet intérêt commun soit reconnu et constaté; il faut plus, il faut qu'il soit satisfait. Or, dans le sein de la société civile, qui peut procéder à cette reconnaissance, à cette constatation de l'intérêt public? Un seul être moral, la *puissance publique*, c'est-à-dire la force intelligente et suprême qu'en se constituant, et pour se conserver, la société civile a substituée à l'empire aveugle et désordonné des forces individuelles.

Et ce mot de *puissance*, dans le sens où nous l'employons ici, quelle idée présente-t-il à l'esprit?

Pour que la société civile atteigne le but que j'indiquais tout à l'heure, pour que l'ordre règne au milieu d'elle, pour qu'elle puisse avancer dans les voies du perfectionnement qui est l'une des lois de sa nature, il faut, pour chacun de ses mem-

bres, des règles générales de conduite qui président à leurs relations individuelles, il faut aussi des règles qui dirigent leurs rapports sociaux. Et, pour que ces règles de conduite aient de l'autorité, pour qu'elles soient observées, ne faut-il pas qu'une volonté domine toutes les autres ?

Ces diverses règles, ces ordres souverains ne peuvent donc émaner que du corps politique ou de l'individu auquel la nation a remis le soin de sa direction, de sa conservation et de son bonheur.

Mais suffirait-il d'ordonner? N'est-il pas évident que, sans l'application, la règle ne serait qu'une lettre morte? L'application seule peut lui donner la vie.

Or, le pouvoir qui ordonne, qui trace les règles générales; le pouvoir dont la mission est d'embrasser la société dans son ensemble, n'est pas propre à pourvoir à l'exécution; il se perdrait dans les détails; le temps lui est trop précieux pour le consacrer à leurs exigences.

Deux pouvoirs sont donc nécessaires dans toute société civile organisée : un pouvoir qui fasse les lois, un autre qui pourvoie à leur exécution.

Et ce dernier pouvoir, le pouvoir exécutif lui-même, ne doit-il pas se diviser?

Les lois que le représentant, l'organe de la volonté sociale a tracées, ces règles nécessaires au bon ordre, à la prospérité de l'association politique, dirigent tout à la fois, nous l'avons vu, les relations d'individu à individu et de l'individu à la famille; et aussi les relations des citoyens avec l'État, qui est la grande famille sociale.

Quel est donc le caractère de ces lois diverses?

Les premières sont des lois d'*intérêt privé*, les secondes sont des lois d'*intérêt public*.

L'expérience a démontré qu'une même autorité ne saurait faire, avec avantage pour la société, l'application de ces deux ordres de lois d'intérêt public et d'intérêt privé : le point de

vue n'est pas le même, la sphère d'idées à laquelle elles appartiennent est différente.

De là, pour l'application des lois, deux autorités distinctes : la *justice* et l'*administration*.

L'intérêt privé est le domaine propre de la justice;

L'intérêt public est le domaine propre de l'administration.

L'organisation politique la plus parfaite est celle où les pouvoirs publics que je viens d'analyser et de définir sont distincts et séparés. Quand elle est solidement établie, cette distribution des éléments de la puissance nationale offre l'une des plus grandes garanties de la bonté des gouvernements.

« Lorsque, dit Montesquieu, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

» Il n'y a point encore de liberté, continue Montesquieu, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et du pouvoir exécutif. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la liberté et la vie des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur; si la puissance de juger était jointe au pouvoir exécutif, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. » (*Esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.)

Tels sont, messieurs, les enseignements de la science et du génie d'observation. Voyons si notre gouvernement offre les garanties qu'ils signalent comme étant d'une utilité fondamentale.

Tout le système qui nous régit à cet égard est renfermé dans cinq articles de notre Charte constitutionnelle, dont la clarté est telle qu'il suffira d'en mettre le texte sous vos yeux.

L'art. 14 s'exprime ainsi :

« La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. »

L'art. 12 : « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive. »

L'art. 13 : « Le Roi est le chef suprême de l'État; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. »

L'art. 48 : « Toute justice émane du Roi; elle s'administre, en son nom, par des juges qu'il nomme et qu'il institue. »

Enfin l'art. 49 : « Les juges nommés par le Roi sont inamovibles. »

Ainsi, messieurs, dans notre heureux pays, selon nos méthodiques institutions, le pouvoir de faire les lois est distinct et séparé de la puissance exécutive : le Roi, la Chambre des pairs, la Chambre des députés, voilà le législateur collectif.

La puissance exécutive est confiée sans partage au Roi, et les limites en sont très nettement tracées par l'art. 13.

Et, quant à la puissance de juger : quoique toute justice émane du roi, le pouvoir de la rendre ne lui est pas dévolu; l'étendue de sa puissance, à cet égard, se borne à la nomination et à l'institution des juges qui l'administrent en son nom; et leur inamovibilité est le gage constitutionnel de leur indépendance.

Ces principes de droit public étant posés, quelle est, dans notre état social, et parmi nos institutions politiques, la situation de l'administration publique?

Et tout d'abord, l'administration se distingue-t-elle du gouvernement?

Le *gouvernement*, pris dans son sens le plus large et qui est

aussi le plus vrai, c'est le pouvoir qui fait les lois, qui a pour mission spéciale de diriger la société dans les voies de son développement et de pourvoir sans cesse à sa conservation et à son bonheur.

D'autre part, l'*administration*, c'est l'action vitale du gouvernement; et, sous ce rapport, elle en est le complément nécessaire : il est la tête, elle est le bras de la société.

L'administration est donc le gouvernement du pays, moins la confection des lois et l'action de la justice entre particuliers.

L'*autorité administrative* est donc celle qui, par l'exécution des lois d'intérêt général, pourvoit sans cesse à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public, et à la satisfaction de tous les autres besoins de la société.

Ainsi, vis-à-vis de la puissance législative, l'administration est dans une position essentiellement subordonnée : ses actes ne sont autorisés qu'autant qu'ils sont la conséquence des dispositions législatives.

Jetons maintenant un rapide coup d'œil sur les rapports et les dissemblances qui règnent entre ces trois pouvoirs; il vous sera plus facile ensuite de bien apprécier leur nature.

D'abord, le pouvoir administratif a cela de commun avec la puissance législative, que les actes qui émanent de l'administration portent, comme les lois elles-mêmes, l'empreinte de l'autorité publique, et commandent aussi l'obéissance.

En second lieu, la puissance législative et le pouvoir administratif diffèrent en ce que la première n'agit que par des prescriptions générales et permanentes; et que les actes du pouvoir administratif ne sont, pour la plupart, que des mesures particulières ou locales, relatives aux circonstances et nécessairement empreintes de quelque mobilité.

Autre différence enfin, qui mérite de vous être signalée : le pouvoir administratif consiste plus en action qu'en délibération. Au contraire, la puissance législative, toute en délibé-

ration, appartient exclusivement au domaine de la pensée.

Examinons maintenant l'autre branche du pouvoir exécutif, et d'abord les relations de l'autorité judiciaire avec le pouvoir législatif.

L'autorité judiciaire consiste dans le droit de punir les crimes, et de régler les intérêts privés, par l'application des lois civiles et pénales.

Elle est donc aussi l'un des organes de la puissance législative; elle met également ses prescriptions en action.

Il est même à remarquer que, vis-à-vis du législateur, l'autorité judiciaire est, comme l'autorité administrative, dans une certaine sphère de dépendance morale. L'autorité judiciaire étant l'un des ministres de la loi, les juges doivent s'en montrer les rigides observateurs.

Ils peuvent bien sans doute l'expliquer et y suppléer au besoin, mais ils ne peuvent jamais la faire.

Voici maintenant les différences les plus saillantes entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

1° L'autorité administrative ordonne et dispose; — les décisions des juges ne sont que déclaratives, c'est-à-dire que l'autorité judiciaire se borne à déclarer que *tel* fait existe, que *tel* acte renferme *telle* disposition, que *tel* droit appartient à celui qui le réclame, ou que *tel* devoir incombe à celui qui le conteste.

2° L'autorité administrative statue sur les choses qui ont trait aux rapports des citoyens avec l'État ou avec les citoyens comme membres de l'État, sur les difficultés qui se décident par les lois d'intérêt général.

L'autorité judiciaire statue principalement sur les rapports des citoyens entre eux, comme individus, sur les affaires dont la solution dépend des dispositions du droit civil, des titres privés, des conventions et de la possession des parties.

3° L'autorité judiciaire ne statue que sur les contestations actuellement existantes, que sur les procès qui naissent d'un

droit en litige ou d'un fait qui porte préjudice à un individu déterminé, et qui n'intéresse la société que secondairement et par son influence indirecte sur l'ordre public.

L'autorité administrative a une sphère d'activité plus étendue : elle peut disposer pour l'avenir ; elle peut agir sans être provoquée ; elle peut rendre des décisions qui ne lui sont pas demandées, et prendre, toutes les fois qu'elle le juge utile, des mesures de conservation et de prévoyance sur les objets qui, par leur nature, leur destination, par l'habitude et le besoin d'en user, intéressent l'universalité des citoyens.

Ainsi, l'organisation intérieure de notre société politique repose sur ces deux bases principales : l'*administration* et la *justice*. Ordre public, sûreté intérieure, liberté civile, propriété, tout est sous l'égide de ces deux autorités ; et ce qui n'est pas dans les attributions de l'une se place nécessairement dans celles de l'autre.

Mais, au-dessus d'elles, réside le pouvoir législatif, qui lui-même organise la société jusque dans ses détails : de telle sorte que, pour exprimer ma pensée par une figure, l'ensemble de ces pouvoirs forme, sous la main de la nation, un triangle dont le pouvoir législatif occupe le sommet, et les deux branches de l'autre pouvoir, l'administration et la justice, chacun des deux autres angles : entre elles et sous leur protection se trouve placée notre société civile.

Si j'ai pu, messieurs, par ces brèves notions, vous donner une idée suffisante du mécanisme général de notre organisation politique, il vous est, ce me semble, désormais facile de reconnaître quelle est, dans l'État, la mission spéciale de l'administration publique.

Son but unique est l'utilité sociale, la satisfaction des besoins généraux. Elle est, si je peux dire ainsi, la providence humaine, qui, par les plus nobles et les plus pures inspirations, s'occupe incessamment de tout ce qui touche au bonheur des hommes réunis dans une société politique.

Sous ce rapport, l'administration de notre pays a donc une mission purement morale, qui ne saurait avoir de limites que dans la conscience et les lumières de ses agents.

Elle a aussi, et surtout, une mission légale, qui résulte du vaste ensemble de nos lois d'intérêt public; c'est-à-dire qu'elle est aussi étendue que les besoins généraux de la société auxquels ces lois s'efforcent de pourvoir.

Mais quels sont donc ces besoins généraux?

Peut-être est-il difficile de les bien préciser, et quelque peu périlleux de l'entreprendre! Mais c'est précisément le but de la science de l'administration publique, et dès lors à ceux qui l'exposent il n'est pas permis de déserter cette tâche.

Or voici, messieurs, aussi simplement qu'il me sera possible de l'exprimer, le résultat de mes études et de ce que je peux appeler ma pratique administrative.

L'État est la personnification de la société; l'État, la plus vaste des personnes morales, a donc une existence propre, et avec la vie les besoins propres à sa nature.

Or, ces besoins généraux diffèrent-ils de ceux éprouvés par chacun des hommes, pris isolément?

Je ne le pense pas.

Quels sont donc, en effet, sous ce rapport, les besoins généraux des hommes? Ne peuvent-ils pas être ainsi définis:

La vie physique ou matérielle,

La vie morale ou intellectuelle,

La sécurité pour la personne et les biens?

La société tout entière ne me paraît pas avoir d'autres besoins généraux.

Ainsi, de même qu'un bon père de famille s'attache tout d'abord à pourvoir à la subsistance de ses enfants, à favoriser leur développement, à cultiver leur intelligence et former leur cœur, à les diriger dans la voie du perfectionnement, à veiller constamment sur eux, à les garantir enfin, autant qu'il lui est possible, de toute atteinte et de tout danger;

De même une bonne et paternelle administration, dans sa vaste tâche sociale, doit pourvoir:

A la vie matérielle du peuple, c'est-à-dire au développement des subsistances publiques;

A la vie intellectuelle du peuple, c'est-à-dire à l'instruction, à l'éducation générales;

A la sûreté intérieure et extérieure de l'association politique, de la grande famille nationale.

C'est dans cette sphère que se produit l'action administrative, tels sont les grands intérêts qui forment l'objet des lois dont l'exécution lui est confiée.

Mais, après avoir signalé le but de ces lois, il est indispensable, en terminant, d'appeler votre attention sur la nature de leurs dispositions.

Les unes tracent, pour les citoyens, des règles d'action, des directions pour les relations sociales; et toutes ces règles ont pour but, non seulement d'empêcher les citoyens de faire, de leurs personnes et de leurs biens, un usage qui serait nuisible à l'intérêt général; elles tendent encore à faire concourir toutes leurs facultés à ce grand résultat: l'*utilité publique*.

Mais, pour diriger ainsi les citoyens, il faut que l'administration soit organisée; il faut que chacun des services dont elle se compose ait ses agents propres, disposés dans une hiérarchie convenable; il faut enfin que les fonctions de ces agents soient nettement déterminées.

Les lois administratives doivent donc nécessairement contenir des dispositions qui tracent l'organisation et les attributions des agents administratifs.

Ce n'est pas tout: ne faut-il pas encore qu'elles déterminent les rapports des citoyens avec l'administration, pour l'accomplissement des devoirs qui leur sont respectivement imposés, afin que les citoyens sachent où s'adresser, où réclamer, où trouver protection, et dans quelles formes ils doivent agir, en toutes les occurrences de la vie sociale?

Nos lois administratives contiennent donc, en général, trois sortes de dispositions :

D'abord celles qui déterminent, sur chaque matière d'intérêt public, les droits et les devoirs respectifs de l'administration et des citoyens.

Ensuite celles qui déterminent et organisent les divers services administratifs, c'est-à-dire qui établissent la nature, la hiérarchie et les attributions des agents institués ;

Enfin celles qui tracent la forme dans laquelle l'administration et les citoyens doivent agir pour accomplir leurs obligations respectives.

En d'autres termes, plus simples encore, nous avons des *lois de principe*, qui sont le mobile de l'administration et des citoyens dans leurs relations sociales ;

Des lois d'*organisation et d'attributions ;*

Des lois de *procédure administrative.*

Nous avons enfin des règlements qui les développent, en pourvoyant à leur exécution.

L'ensemble de toutes ces lois et de tous ces règlements forme le *corps du droit administratif ;* et c'est là ce que j'ai la mission de vous enseigner.

Mais il faut que je vous signale, dès à présent, la différence qui existe entre ces deux choses, l'*administration* et le *droit administratif*, considérés, l'un et l'autre, comme sciences et comme matières d'enseignement.

Dans sa généralité, la *science de l'administration* a pour but de rechercher, à la source même des besoins, les règles de la vie pratique des nations, les principes sociaux qui doivent les régir dans les relations des administrateurs avec les administrés.

La science de l'administration est générale ou particulière.

Elle est *générale*, lorsqu'elle considère les nations en masse.

Elle est *particulière*, lorsqu'elle s'applique à telle ou telle nation distincte et déterminée.

Le *droit administratif* se compose des lois d'intérêt public qui, dans telle ou telle nation donnée, règlent les droits et les devoirs respectifs de l'administration et des citoyens, comme membres de l'État.

De ces premières notions il résulte que la science de l'administration est du domaine de la *spéculation*, et que la science du droit administratif est partout renfermée dans la sphère du *positif*.

La première est la source d'où découlent les lois administratives, c'est-à-dire celles des lois d'intérêt général que je viens de définir.

L'autre expose les règles pratiques de la vie publique des citoyens, leur ensemble et leur application.

L'étude de l'une et l'autre science a son utilité et ses avantages: l'une a pour but de former des hommes d'État et des législateurs; l'autre se propose de donner à la société des administrateurs éclairés, des jurisconsultes habiles, des magistrats vigilants, des citoyens soumis aux lois de leur pays, surtout parce qu'ils les connaissent et les comprennent, et sont, en général, convaincus de leur équité.

C'est cette dernière étude seule que je dois vous offrir. Avant de l'aborder, j'éprouve toutefois le besoin de vous dire quelques mots de l'autre science, et de toutes les deux ensemble.

C'est assurément une très importante étude que celle des lois administratives, soit générales, soit particulières, puisque c'est seulement cette étude qui peut nous instruire de l'origine, de la nature et de l'étendue de nos droits et de nos devoirs sociaux.

Et pourtant, on la néglige! comme si elle n'avait pas son utilité pratique! comme s'il n'était pas important pour chaque citoyen de savoir pourquoi l'autorité publique intervient dans ses affaires, et les motifs des injonctions qui lui sont données ou des défenses qui lui sont faites journellement par elle!

Comme s'il ne s'agissait pas, en définitive, du bon ordre, de la conservation, du perfectionnement de la société! comme si les principes généraux, déposés dans ces lois, n'avaient pas leur utilité, leur place au suprême degré de l'échelle des connaissances humaines! comme s'ils n'étaient pas le résultat de la noble étude de l'humanité, et des enseignements de la sagesse éternelle, appliquée au gouvernement des hommes!

On dit, il est vrai, que ces prétendues règles générales n'existent pas; que les principes administratifs qui régissent telle ou telle nation ne sont que la conséquence de la forme de son gouvernement politique; et qu'ils dépendent nécessairement des principes écrits dans la constitution du pays : d'où l'on infère que les lois administratives sont toutes *spéciales* et restreintes à telle ou telle nation.

Ceci, messieurs, mérite la plus sérieuse attention; et voici ce que, depuis longtemps déjà, je crois pouvoir répondre.

Quant à la forme du gouvernement politique, je suis loin de nier l'influence qu'elle doit avoir sur l'administration du pays; mais cette influence, à mon avis, ne se fait généralement sentir que sur l'*organisation* et les *formes* même de l'administration.

Une même forme d'administration ne peut, en effet, convenir à tous les peuples, distingués par des climats, des mœurs, des préjugés divers; il est impossible qu'une même façon de gouverner s'applique à tous. L'étendue plus ou moins vaste d'un État, la nature et la variété de ses productions doivent encore mettre des différences dans les formes qu'il faut donner à son administration.

Mais autre chose sont les formes, autre sont les principes; et l'erreur ne provient que de la confusion qu'on fait à cet égard.

Et bien plus, depuis trente-trois ans que je m'occupe d'administration, j'ai souvent entendu dire, par des personnes graves et très éclairées d'ailleurs, que, dans l'administration,

tout est vague, indéfini, incertain, variable; qu'elle n'a pas de principes ; que, de ses dispositions, il serait impossible de former un corps de doctrine, et que, par conséquent, elle ne saurait prendre rang parmi les sciences. L'arbitraire paraissait être le seul guide des administrateurs; et l'on bénissait le ciel, si, par hasard, ils avaient une conscience qui tempérât l'absolu de leur pouvoir!

J'ai entendu cela, par application à la législation positive de la France.

Or, un cours d'administration positive a été créé en 1828 ; cette même chaire où j'ai l'honneur de siéger lui a été ouverte, et l'illustre professeur qui a fondé cet enseignement a victorieusement prouvé, par ses savantes leçons et par ses doctes ouvrages, que l'administration française a, comme toutes les autres branches du droit, des principes, des déductions et des règles.

Depuis, la France a reçu le bienfait de l'institution de plusieurs autres chaires de droit administratif, et grâce aux efforts des savants et zélés professeurs qui les occupent, l'objection est aujourd'hui réduite à l'état d'un déplorable préjugé.

J'ai de plus, messieurs, entendu dire et soutenir que du moins ces principes, bons pour notre pays, ne sont pas susceptibles de généralisation; et que considérée, non plus en France, mais abstractivement, l'administration ne saurait avoir des règles universelles et absolues; qu'il ne peut enfin exister une telle chose qu'une *science de l'administration générale*.

Je conviens volontiers qu'il est des règles d'administration qui, comme je vous l'exprimais tout à l'heure, doivent toujours être appropriées « au caractère national, aux mœurs publiques, aux usages reçus, aux habitudes religieuses, à la nature du climat, aux productions du sol, aux ressources de l'industrie, à la position topographique, à la distinction même des différents ordres de citoyens, à l'esprit qui les anime, en

un mot, à toutes les circonstances qui caractérisent l'existence propre d'une nation. »

Mais je pense aussi que, dans l'ensemble des lois administratives, celles qui sont variables sont partout d'un intérêt secondaire, et qu'il est un grand nombre de principes d'administration publique, d'un ordre supérieur, qui sont applicables dans tous les pays civilisés.

Oui, messieurs, il existe en administration, comme dans toutes les autres sciences morales et politiques, des principes qui sont d'une éternelle vérité, d'une application universelle, et qui forment un corps de doctrines à l'usage des hommes d'État. Leurs moyens d'exécution seuls sont susceptibles de varier de peuple à peuple.

C'est ce qu'il y a dix-huit ans (le premier, je crois, dans notre pays), et près de sept ans dans cette chaire, je me suis efforcé de démontrer. Alors, je me suis attaché à rechercher et à présenter les éléments de l'administration générale, *abstractivement*, indépendamment des formes organiques qu'elle peut affecter sous tel ou tel gouvernement; et j'ai cru pouvoir soutenir que les principes d'administration qui me paraissent dignes d'entrer dans le code commun des nations civilisées, ne sont pas de pures spéculations, dépourvues de tout enseignement des faits; mais qu'ils ont pour base l'attentive observation des besoins des hommes réunis en société organisée, en quelque point du globe que ces sociétés vivent et tendent à se développer. Mon but a été d'établir enfin que ces principes sont le résultat logique des données invariables de notre nature, et que, par conséquent ils méritent d'être généralisés.

Je n'ai point ici à reproduire ces démonstrations; mon plan alors n'était pas ordonné d'après l'organisation positive de l'administration, dans une société déterminée.

C'est l'étude du droit administratif de la France qui s'ouvre aujourd'hui entre nous; des abstractions, il faut des-

cendre aux réalités, des spéculations à la pratique : assurément, l'utilité de celle-ci pour vous est prédominante, et, sur ce point, j'accomplirai mes devoirs. Toutefois, afin d'élever vos pensées au niveau des intérêts généraux (qu'il ne faut jamais perdre de vue), je crois qu'il est d'une grande importance de rattacher sans cesse les règles de notre droit positif aux principes généraux qui les dominent. Quoique je ne puisse en faire ici pour vous, avec détail, l'exposition théorique, j'espère que leur généralité frappera vos esprits, et que vous resterez convaincus qu'ils ne varient que dans leurs moyens d'exécution. Un petit nombre d'exemples peut, d'ailleurs, ce me semble, vous inspirer confiance dans la vérité de cette doctrine. Une exposition simple et rapide atteindra ce but, je l'espère.

Premier principe : « La société doit protection et secours aux malheureux. »

Quel peuple civilisé n'a pas écrit ce principe dans ses lois ?

Deuxième principe : « Des établissements de bienfaisance publique doivent être fondés pour recevoir les indigents, et surtout les indigents malades. »

N'est-ce pas encore, malgré les dénégations de quelques écrivains humoristes et peu charitables, une règle généralement admise et pratiquée ?

Troisième principe : « Tout gouvernement sage doit favoriser la diffusion des lumières, et créer, à cet effet, des établissements d'instruction publique, de diverse nature et de divers degrés. »

Quel doute sérieux pourrait s'élever aujourd'hui sur la bonté intrinsèque et l'*applicabilité* de ce principe ?

Voilà pour l'ordre moral de la société ; voici d'autres exemples, puisés dans l'ordre matériel.

Quatrième principe : « Les voies de communication publiques sont l'un des besoins matériels de toute nation. L'administration, qui est instituée afin de pourvoir à ces besoins,

doit donc établir des routes et des ponts, conserver et améliorer le cours des rivières, creuser des canaux, créer et entretenir des chemins d'une importance diverse, etc.

Je ne sache pas que personne ait encore relégué cette règle au rang des utopies, et qu'aucun peuple organisé, civilisé, se soit abstenu de l'exécuter, quel que soit le degré de liberté dont il jouisse, et quelle que soit la forme de son gouvernement politique.

Je dis donc que ces principes, et une foule d'autres qui dominent et dirigent le gouvernement intérieur des sociétés modernes, peuvent être considérés comme universels et stables : or, ces principes sont les éléments de la science de l'administration générale.

J'ai dit encore que les moyens de les mettre en pratique sont seuls susceptibles de variation.

Et en effet, la dépense de construction des établissements hospitaliers, des écoles, des routes, des canaux, sera-t-elle à la charge de l'État ou des agglomérations d'habitants contenues dans telle ou telle division du territoire? L'État y contribuera-t-il au moins par des subsides?

Les routes seront-elles construites par le mode de régie ou d'entreprise? Quelle sera la forme des marchés à souscrire? quelles en seront les clauses?

Voilà des choses toutes spéciales; et l'esprit est tout d'abord frappé de cette évidence, qu'elles ne peuvent être uniformément exécutées; les moyens d'exécution ne peuvent être partout fixés à l'avance par le législateur; la configuration du pays, sa situation au milieu des autres, le génie de ses habitants, les ressources de son sol, la richesse du trésor public, la nature même du gouvernement : telles sont quelques unes des causes qui peuvent et doivent faire varier les mesures à prendre pour appliquer chacune de ces règles que j'appelle générales.

Mais, malgré cette variété dans les modes d'exécution,

chacune de ces mêmes règles sociales n'en sera pas moins utile, moins sûre, moins digne d'adoption par tous les peuples dont le développement physique et moral n'est pas arrêté par l'absence d'une organisation politique ou par les vices radicaux de son gouvernement.

En un mot, les circonstances, les modes d'exécution sont variables; mais les principes généraux sont fixes; ils sont applicables seulement à des degrés différents, selon l'échelle des besoins et des possibilités de chaque peuple.

C'est une grande et patriotique satisfaction, messieurs, que vous partagerez sans doute avec moi, de voir ces principes généraux, en très grande partie, proclamés par les lois de notre pays! de les y retrouver, comme autant de règles tracées pour la satisfaction des besoins publics, pour l'action des administrateurs, enfin, comme autant de monuments de la sagesse de nos pères ou de la prudence des législateurs de notre temps!

J'appliquerai mes soins à vous les signaler, à les mettre constamment en relief, dans ce vaste tableau dont nous allons enfin aborder l'explication, j'aurais pu dire aussi la composition; car ici, messieurs, si je ne m'abuse, presque tout est encore à faire; le corps de la science existe; mais, malgré de nombreux et louables efforts, il est encore enveloppé de nuages; on dirait que ses membres sont épars; il faut en montrer la cohésion; il faut en exposer l'ensemble et l'harmonie! heureux, à cause de leur utilité, ceux dont les travaux pourront ici faire jaillir quelque lumière! essayons du moins; nos successeurs achèveront et perfectionneront notre œuvre!

Une pensée, qu'une longue étude a mûrie, et qui, chez moi, est parvenue à l'état de conviction, m'a servi de guide au milieu du labyrinthe de nos lois administratives; et, puisqu'elle m'a secondé, je dois la mettre à votre disposition, dès vos premiers pas dans la carrière que nous allons parcourir ensemble: plus tard, vous verrez si l'expression que je

vais vous en offrir doit être acceptée comme une vérité et mise au rang des principes.

Les lois administratives, vous ai-je déjà dit, sont essentiellement des dispositions d'intérêt général ; leur objet est de pourvoir aux divers et si nombreux besoins de la société. Mais suffit-il d'en connaître l'origine et le but? Leur caractère particulier ne doit-il pas vous être également signalé?

Or, quel est donc ce caractère distinctif ?

Il réside tout entier dans la nature des obligations que ces lois nous imposent. Comme toutes les lois, sans doute, les lois administratives déterminent ou les choses que nous devons faire, ou celles dont nous devons nous abstenir, ou celles enfin que nous devons souffrir pour le bien commun de la société. En cela, elles s'assimilent à toutes les autres lois ; mais ce qui les distingue est ceci : c'est que les règles de conduite qu'elles nous prescrivent constituent généralement *des modifications aux règles tracées par la loi naturelle ou par la loi civile, des restrictions aux facultés* que celles-ci nous reconnaissent ou nous accordent.

A mesure que nous avancerons dans ce pays, presque encore inconnu pour vous, du droit administratif, j'espère que cette vérité deviendra plus évidente à vos yeux : je me bornerai, pour le moment, à vous faire saisir ma pensée par quelques exemples.

Selon la loi de notre pays, qui confirme et sanctionne en cela la loi naturelle, nous sommes les maîtres absolus de notre personne, à la seule condition de ne pas faire usage de cette liberté au détriment d'autrui.

Or, d'après l'un des principes de droit public et administratif le plus universellement admis, il est des cas où, dans l'intérêt général, nous cessons d'avoir la libre disposition de notre personne, et où nous devons la consacrer au service de l'État : tels sont ceux où, soit la défense du territoire national, soit le simple maintien de l'ordre dans la cité, exigent que

nous entrions dans l'armée active, ou que nous fassions partie de la garde civique.

Ainsi encore: « rien n'est plus respectable que le droit de propriété, et ce droit, de sa nature, n'admet guère de limites; il comprend la faculté d'user et d'abuser. Cette faculté, inhérente à la propriété et qui la constitue, est, dans notre corps social, un principe de vie qu'il faut se garder de méconnaître et de blesser. Toutefois, cette grande règle doit fléchir elle-même devant la considération, plus grande encore, du besoin social et de la conservation commune. C'est à ce prix que la société garantit à ses membres leur sûreté et leurs propriétés; c'est un sacrifice que l'intérêt de chacun doit faire à l'intérêt de tous, et qui profite ainsi à ceux mêmes à qui il est imposé.

» Les lois de tous les pays, et nos propres lois contiennent de nombreux exemples de ce sacrifice imposé. La question d'intérêt général, d'utilité publique, est donc, en réalité, la seule qu'il faille considérer (1). »

Or, dans notre état social, réglé par une loi administrative, nous ne sommes pas libres, par exemple, de dénaturer nos bois, de les défricher, de les transformer en prairies ou en terres arables, dès le moment que l'administration des forêts, avertie par nous, s'y oppose et nous le notifie.

Ainsi encore, nous sommes libres d'adopter et d'exercer telle profession, tel art, tel métier que nous préférons.

Et cependant, d'après des prescriptions administratives, applicables à l'une des plus nobles professions, nous ne pouvons exercer la profession d'avocat, par exemple, que si nous avons reçu, de l'autorité publique, un brevet de capacité et un diplôme de licencié. Et d'autre part, dans la carrière des arts, il nous faut également l'autorisation de la puissance publique, si l'atelier, la manufacture qu'il nous plaît d'établir, sont rangés, par les lois administratives, dans la catégorie des

(1) *V.* Motifs du Code forestier.

établissements dangereux, insalubres ou seulement incommodes.

Je n'ai pas, dans ce moment, à rechercher avec vous, quels peuvent avoir été les motifs de ces diverses mesures, ni à me prononcer sur leur équité, leur utilité; il me suffit de vous faire remarquer qu'elles sont pour nous des règles inflexibles de conduite sociale, et qu'elles apportent de très notables restrictions aux facultés que nous reconnaissent le droit civil et la législation générale.

Il en est de même de toutes les autres dispositions du droit administratif, dont le but est de tracer les règles de nos relations avec l'autorité publique, qui est l'organe et le défenseur des intérêts généraux.

Ce caractère tout spécial et restrictif des lois administratives se dessinera devant vous à mesure que nous avancerons dans l'étude du droit administratif. Au surplus, la nécessité sociale de ces restrictions a si bien été sentie par nos législateurs, que le Code civil lui-même, art. 537, après avoir déclaré, en principe général, « que les particuliers ont la libre » disposition des biens qui leur appartiennent, » ajoute: « *sous » les modifications établies par les lois.* »

C'est dans le même esprit que l'article 544 dit encore: « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la » manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.* »

Des dispositions analogues sont portées par un assez grand nombre d'articles de nos lois civiles, à l'occasion de matières spéciales, réglées par les lois administratives, et notamment pour le domaine public, les biens communaux les dons et legs au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique, pour les mines, pour la pêche, pour la chasse, pour les sociétés anonymes : toujours, en ces matières, le législateur renvoie *à des lois particulières et de police.*

Or, ce sont précisément toutes ces lois particulières et de

police, toutes ces modifications apportées au droit commun, qui forment la plus grande partie du corps du droit administratif; ce sont toutes ces lois qui règlent les relations respectives des citoyens et de l'administration, agissant dans l'intérêt général.

Et c'est aussi ce caractère tout spécial des lois admistratives, qui tracent les droits et les devoirs sociaux, c'est ce caractère spécial qui me prescrit, en quelque sorte, la marche à suivre dans les expositions successives que je vais vous en offrir.

Préciser, sur chaque matière, le droit commun du pays, quant aux choses et quant aux personnes;

Rechercher ensuite les exigences de l'utilité publique et leurs motifs;

Expliquer la nature et l'étendue des modifications ou restrictions légales que ces exigences ont fait établir;

Enfin, et comme conséquence, exposer les droits et les devoirs respectifs de l'administration et des citoyens, c'est-à-dire le droit administratif positif de notre pays :

Telle est la tâche que je m'impose et que je m'efforcerai d'accomplir.

A l'aide de cette méthode, j'espère vous donner une saine intelligence des principes que je vous exposerai sur chaque matière, et graver dans vos esprits leurs principales dispositions, ou tout du moins leurs vrais motifs et leurs déductions les plus importantes.

Je vous les exposerai, avec tous les développements qui me paraîtront indispensables pour que vous connaissiez désormais, dans leur ensemble et dans leurs principaux détails, le mobile et les rouages de notre administration publique.

J'écarterai, non sans regret, de cet enseignement, les retours fréquents vers notre vieille histoire. Je me bornerai, le plus souvent, à vous exposer les phases par lesquelles a passé notre législation nouvelle, à partir surtout de 1789.

Je dirai peu de choses de la législation administrative des autres pays. Ce n'est pourtant pas, assurément, que je ne comprenne l'importance de ces comparaisons, et quels hauts et salutaires enseignements l'homme d'État et le simple administrateur peuvent y puiser.

Quant au vaste champ de la jurisprudence administrative, je n'en extrairai, pour vous, que ce qui me semblera nécessaire pour vous donner la saine intelligence des textes que je devrai vous faire connaître. Moins que qui que ce soit encore, je ne méconnaîtrais l'utilité de ces recherches et de ces rapprochements.

L'histoire de nos institutions administratives, l'administration comparée, le contentieux, pourraient, avec fruit, faire l'objet d'études et de cours séparés.

Un même professeur ne peut, avec certitude d'atteindre le but en si peu de temps (car neuf mois sont bien rapides), ne peut, dis-je, embrasser un tel ensemble de connaissances, et les communiquer sans confusion aux esprits de ses auditeurs.

La matière est assez vaste pour servir de texte à plusieurs enseignements successifs ou simultanés; et peut-être un jour, selon le vœu que j'en ai le premier publiquement formé, la jeunesse française recevra-t-elle, des mains de l'autorité publique, la possibilité de puiser, aux sources universitaires, les notions de toutes les sciences sans lesquelles on ne saurait former de bons administrateurs!

Quant à nous, messieurs, nous n'aurons à nous occuper que du *droit positif* : le temps où nous vivons est surtout ami de ce genre d'études! Et, sans abandonner jamais la théorie, je m'efforcerai de ne vous communiquer que des connaissances immédiatement applicables dans le monde des affaires où vous allez bientôt entrer.

TITRE DEUXIÈME.

Organisation administrative de la France.

Dans notre premier entretien, je vous ai dit quels sont les pouvoirs publics qui, d'après notre constitution, président aux destinées de notre pays :

La puissance législative;

La puissance exécutive, qui elle-même se divise en autorité administrative et en autorité judiciaire.

J'ai défini tous ces pouvoirs, et je me suis efforcé de vous faire bien saisir les liens qui les unissent et les différences fondamentales qui les distinguent.

Je me suis attaché surtout à vous montrer la place que l'administration occupe parmi les institutions de l'État, et j'ai cherché à préciser l'objet spécial des lois et du droit administratif, but de nos études.

Nous allons aujourd'hui aborder l'organisation administrative. Mais, avant de vous exposer le système qui nous régit, il est utile encore de vous offrir quelques notions générales et préliminaires.

La raison indique, et les premiers publicistes de notre temps s'accordent à établir que la puissance et le bonheur des États dépendent principalement de trois choses :

De leur territoire;

De leur état social;

De leur organisation politique.

1° Sous le rapport du *territoire*, de grands éléments de puissances existent, si le pays offre :

De larges moyens d'existence;

Des voies de communications nombreuses et faciles;

De sûrs moyens de défense naturels.

De ces premières conditions dépendent souvent la prospérité, la sécurité du pays.

2° En ce qui concerne l'*état social*, le pays possède de vrais éléments de puissance :

S'il n'y a pas de différence de races dans les habitants;

S'ils parlent la même langue;

S'ils ont la même religion;

Si leur droit est uniforme.

La différence des races chez un même peuple, et quelquefois même la distinction des familles dans une même race, sont des éléments de désaccord et de haine.

D'autre part, la variété des langues divise le peuple; l'uniformité du langage rapproche les membres de la même nation; de l'expression à la pensée il y a un enchaînement nécessaire, et c'est s'unir intimement que de penser sous la même forme.

L'uniformité des sentiments religieux, l'uniformité du culte est aussi regardée comme un grand avantage : mais c'est un fait purement spontané! Nous n'admettons pas qu'on puisse contraindre la conscience. Il est seulement à souhaiter que la majorité des croyants professe le même culte; la tolérance est acquise à ce qui reste.

Sous le rapport de l'état social encore, on observe, comme un élément de puissance, l'uniformité du droit, vous ai-je dit; et, par ce mot, il ne faut pas entendre encore la législation positive, mais un ensemble des mêmes notions et des mêmes sentiments sur les droits et les obligations réciproques des citoyens, soit envers leurs semblables, soit envers l'État, soit envers eux-mêmes. C'est surtout par l'éducation que s'obtient ce résultat.

Et tous ces éléments produisent nécessairement l'égalité civile.

3° En dernier lieu, l'*organisation politique* a pour effet de rendre les peuples heureux et puissants, lorsqu'elle leur donne :

Un seul État, sous un même sceptre;

Des divisions uniformes du territoire;

Une armée nationale, avec égalité de droits aux grades;

Un même code de lois;

Des poids et mesures uniformes;

Un même ordre de récompenses;

Et surtout un pouvoir central qui soit sans cesse en communication avec tous les points de l'empire.

Il serait superflu de vous démontrer la puissance de ces moyens d'organisation; vous sentirez facilement que c'est avec tous ces derniers éléments que se forme et se consolide l'*unité* dans une nation; et l'unité, c'est la force, c'est aussi le bonheur social.

L'autorité de ces grands principes paraît avoir dominé dans l'Assemblée nationale, lorsqu'en 1789, après avoir posé les premières bases de la nouvelle constitution du pays, elle voulut, des débris incohérents de l'ancienne monarchie, créer et organiser un nouveau corps politique, et élever sur une base commune le double édifice de la représentation nationale et de l'administration intérieure.

L'égalité civile était déjà fondée; la mémorable nuit du 4 août avait effacé jusqu'aux derniers vestiges de la féodalité; il restait à cimenter l'unité nationale et à centraliser le pouvoir.

C'est le but que l'Assemblée se proposait. Mais la tâche était immense! Une foule de difficultés physiques et morales s'élevaient pour faire obstacle à son accomplissement.

Pour vous faire comprendre toutes ces difficultés, je vais vous analyser l'œuvre de cette grande époque de notre histoire (1).

La surface du royaume était, depuis plusieurs siècles, morcelée en tout sens, et d'autant de manières différentes qu'il y avait dans l'État de régimes ou de pouvoirs différents. On di-

(1) Voir le *Moniteur* du temps.

visait cette surface : en *provinces*, dans l'ordre politique ; en *gouvernements*, dans l'ordre militaire ; en *généralités*, dans l'ordre administratif ; dans l'ordre ecclésiastique, en *diocèses ;* et dans l'ordre judiciaire, en *bailliages et sénéchaussées* et *en ressorts des parlements*. Les disparates étaient plus choquantes encore en matière de finances publiques.

Ces antiques divisions, qu'aucune combinaison politique n'avait déterminées, et qui n'avaient aucune proportion entre elles, ni sous le rapport de la population ni sous celui de l'étendue du territoire, ne pouvaient servir de base à une opération dont l'objet était non seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rapprocher l'administration des hommes et des choses.

D'autres considérations aussi pressantes ne permettaient pas de conserver l'ancienne distribution du royaume en provinces... L'Assemblée nationale pensa qu'après avoir détruit toutes les anciennes aristocraties, il ne convenait pas de conserver de grandes administrations dans lesquelles l'autorité aurait été nécessairement concentrée en très peu de mains, qui auraient pu se croire assez fortes pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et assez puissantes pour manquer impunément de soumission à la législature. C'était de plus une vue éminemment patriotique que d'éteindre l'esprit de province, qui n'est qu'un esprit individuel et d'égoïsme ; de ramener à l'*unité politique* tous les membres de l'État, et d'en subordonner les parties diverses au grand *tout national*.

Enfin, dans un empire aussi vaste, il était de la plus grande importance, pour l'uniformité de l'administration, la facilité de la surveillance et l'intérêt des gouvernés, d'avoir des divisions de territoire à peu près égales, et d'une étendue calculée sur celle qui convient au plus favorable exercice des différents pouvoirs.

Cependant l'*inégalité de la population* dans les diverses parties du royaume paraissait s'opposer à ce qu'on prît pour base

de l'opération l'*étendue territoriale*. En effet, de deux portions de terre de la même étendue, l'une peut être couverte de bois, de landes ou de marais, l'autre de villes et de terrains productifs ; et il était difficile d'espérer que, dans un espace donné, partagé en un grand nombre de sections nécessairement bornées, les villes, les hameaux et les déserts pussent se compenser avec une certaine égalité.

Les mêmes raisons s'opposaient à ce que l'on prît pour mesure commune, l'*égalité de population;* car, à l'inconvénient de former des divisions d'une extrême inégalité quant à l'étendue, d'enfreindre les limites connues, et de sacrifier les convenances naturelles et économiques, ce système aurait joint un plus grand inconvénient encore, celui d'opérer sur une base extrêmement variable, et qui aurait contraint de resserrer et d'étendre sans cesse les limites territoriales de chaque département, selon qu'il serait devenu plus ou moins peuplé : inconvénient intolérable pour les administrateurs, par l'instabilité du ressort de leur autorité, et plus préjudiciable encore aux administrés, en ce qu'ils se seraient vus transportés, chaque jour, d'un chef-lieu à un autre et successivement agrégés à des divisions différentes. Toutefois, quoique l'opération fût difficile, ces deux éléments du *territoire* et de la *population* devaient être pris en grande considération.

La *proportion des contributions directes* paraissait aussi devoir entrer, jusqu'à un certain point, dans celle de la représentation et de l'administration nationales. Il est, en effet, parfaitement juste que le pays qui contribue le plus au soutien de l'établissement public ait une part proportionnelle dans le régime de cet établissement. Mais il est évident qu'on ne pouvait adopter exclusivement une mesure qui aurait fait dépendre des seules richesses les droits de citoyens.

On pensa qu'en *combinant ces trois éléments* (l'insuffisance de chacun en particulier étant démontrée), ils se corrigeraient mutuellement, et que les inégalités de valeur politique qui

doivent se trouver dans un grand nombre de territoires de surfaces égales, seraient nécessairement rectifiées, si on les balançait sans cesse par leurs forces de population et de contributions. On pensa que le premier de ces éléments, le territoire, naturellement invariable, fixerait, pour ainsi dire, la mobilité des deux derniers, qui varient continuellement, comme la masse des richesses et le nombre des individus. On en conclut que la représentation nationale et l'administration provinciale devaient être, autant que possible, composées *en raison du territoire, de la contribution et de la population* combinés.

On arrêta donc que le royaume serait partagé, tant pour la représentation que pour l'administration, en 83 grandes parties, qui porteraient le nom de *départements*, d'environ 360 lieues carrées chacune, c'est-à-dire de 18 sur 18, à partir de Paris, comme centre, et en s'éloignant en tous sens jusqu'aux frontières;

Que chaque département serait divisé en *districts*, dont le nombre ne pourrait être au-dessous de 3, ni au-dessus de 9, et serait fixé par l'Assemblée nationale, suivant le besoin et la convenance du département, après avoir entendu les députés des provinces.

Les municipalités, élément fondamental de notre société, et qui existaient sur toute l'étendue de notre territoire, formaient le dernier anneau de cette grande chaîne politique.

Quant aux limites des départements et des districts, l'Assemblée nationale les traça telles qu'elles lui parurent convenables au premier aperçu; et, dans une instruction qu'elle publia, sous la date du 8 janvier 1790, pour l'exécution de la loi, elle déclara que si les détails de cette exécution faisaient découvrir le besoin ou la convenance de quelques changements à cette démarcation, les corps administratifs, une fois formés et établis en chaque département et en chaque district, deviendraient les juges naturels de ces convenances locales; qu'ils feraient, de concert entre eux, toutes les rectifications dont

leurs limites respectives se trouveraient susceptibles, pour concilier l'intérêt des particuliers avec le bien général. Elle les avertit enfin que, s'il arrivait qu'ils ne pussent pas s'accorder sur quelques unes, l'assemblée les règlerait, sur les mémoires que les corps administratifs lui feraient parvenir.

Il est essentiel de remarquer, d'ailleurs, que, dans la composition de ces divisions territoriales, l'Assemblée nationale s'était attachée à former chaque agrégation des portions de territoire que le voisinage, l'état de la population et les autres convenances locales appelaient à s'agréger pour composer des communautés plus importantes et plus homogènes.

Bientôt aussi, l'Assemblée nationale fit disparaître, à jamais, les noms mêmes des anciennes provinces, qui ne rappelaient que priviléges, inégalité, division; et, cherchant les dénominations des départements dans les mers qui les bordent, les fleuves qui les arrosent, les montagnes qui les traversent, elle essaya de redoubler le sentiment national qui attache chaque homme au lieu de sa naissance, en lui présentant sans cesse les monuments et les bienfaits de la nature, particuliers au sol qui l'a vu naître; elle étendit les liens de la fraternité, en offrant partout et à tous l'idée de la terre, leur nourrice commune; et, leur montrant dans le gouvernement une administration paternelle, dont la protection salutaire embrassait tous les citoyens de l'empire, sans distinction de personnes, d'états ou de provinces, elle abolit les dénominations de *Normands*, *Bretons*, *Gascons*, *Provençaux*, *Dauphinois*, *Bourguignons*, *Alsaciens*, et les réunit enfin sous l'unique et honorable nom de *Français*.

Ce système de gouvernement, dont aucune nation, aucun siècle, n'offraient le modèle, conçu par le génie profond et analytique de Sieyès, développé avec clarté et précision par Thouret, fut décrété par l'Assemblée nationale, le 22 décembre 1789.

La grande et difficile opération de la division du royaume, qui paraissait devoir être l'ouvrage de plusieurs années, fut,

grâce au zèle infatigable de Gossin et à celui des députés qui accourent en foule de toutes les parties du royaume, achevée en moins de trois mois.

Elle a été perfectionnée par les législatures suivantes.

Cette large base politique étant désormais posée, ne pouvait-elle pas servir également pour fonder l'organisation administrative? — L'Assemblée nationale pensa qu'elle suffirait, et que c'était d'ailleurs le moyen de maintenir l'unité qu'elle s'efforçait d'établir dans l'État.

L'organisation administrative a donc été décrétée en même temps que la division du territoire, et les divisions politiques ont formé les divisions administratives.

L'Assemblée établit, d'abord, une administration supérieure au chef-lieu de chaque département, sous le titre d'*administration de département.* (Loi du 22 décembre 1789, art. 5.)

Ensuite, une administration inférieure au chef-lieu de chaque district : celle-ci fut appelée *administration de district.* (Art. 6.)

Enfin, et pour compléter le système, une *municipalité* fut établie en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. (Art. 7.)

2° Chaque administration de département fut divisée en deux sections : l'une, sous le titre de *conseil* de département; l'autre, sous le titre de *directoire* de département. (Art. 20 de la section 2.)

Le conseil de département devait tenir une session annuelle. (Art. 21.)

Le directoire de département devait toujours rester en activité pour l'expédition des affaires. (Art. 22.)

La même organisation fut donnée aux administrations de districts. (Art. 25 et 27.)

3° L'organisation de ces administrations de département et de district fut complétée par la création d'un *procureur syndic* près de chacune d'elles : celui des départements s'appela procureur général syndic. (Art. 14.)

La fonction spéciale des procureurs syndics fut de veiller ou d'agir pour les intérêts du département ou du district; ils furent chargés de la suite de toutes les affaires. (Instruction du 8 janvier 1790, § 5.)

4° Quant aux nouvelles administrations municipales, elles succédaient à des administrations situées dans les villes, bourgs, paroisses ou communautés; celles-ci portaient alors les titres divers d'*hôtels-de-ville*, *mairies*, *échevinats*, *consulats*, et d'autres qualifications encore. Elles avaient une origine différente, ou ce qu'on appelait alors des *franchises* spéciales. Choses et noms, tout fut supprimé et aboli par l'art. 1er de la loi du 22 décembre 1789.

L'Assemblée nationale déclara que « toutes les municipa-» lités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de » même nature et sur la même ligne, dans l'ordre de la con-» stitution, elles devaient toutes porter le titre commun » de *municipalité*, et le chef de chacune d'elles celui de » *maire* (1). »

Elle établit enfin un *procureur de la commune* dans chaque municipalité soit de ville, soit de campagne, et de plus un *substitut du procureur* de la commune, dans tous les lieux où la population excéderait dix mille âmes (2).

— Cette grande organisation faite, l'Assemblée voulut établir la subordination entre les autorités, et voici les mesures qu'elle décréta. Elle voulut d'abord qu'il n'y eût aucun intermédiaire entre les administrations des départements et le pouvoir exécutif suprême. Les commissaires départis, les intendants et leurs subdélégués durent cesser toutes fonctions, aussitôt que les administrations de département seraient entrées en activité. (Art. 9 de la sect. 3.)

Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs, établi par l'Assemblée constituante, a donc été

(1) V. loi du 22 décembre 1789, art. 4, et instruction du même jour, § 11.
(2) V. *ib.*, art. 26; et instruct., § 11.

celui-ci : l'autorité descend du roi aux administrations départementales, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités, auxquelles certaines fonctions relatives à l'administration générale ont été déléguées ; le surplus de l'autorité municipale était reconnu leur appartenir en propre, par la nature même des choses.

Voici, d'ailleurs, comment l'assemblée, qui, comme on l'a fort bien remarqué, *enseignait* en même temps qu'elle *constituait*, a tracé elle-même, dans une instruction mémorable du 12-20 août 1790, le tableau des fonctions et les devoirs des administrations qu'elle créait. Je crois utile de vous les faire textuellement connaître, parce qu'elles servent encore de base à la législation qui nous régit.

« Placées entre le peuple et le roi, entre le corps législatif et la nation, les assemblées administratives sont le nœud qui doit les lier sans cesse l'un à l'autre ; et par elles doit s'établir et se conserver cette *unité d'action* sans laquelle il n'y a pas de monarchie.

» Les assemblées administratives considéreront attentivement ce qu'elles sont dans l'ordre de la constitution, pour ne jamais sortir des bornes de leurs fonctions, et pour les remplir toutes avec exactitude.

» Elles observeront, d'abord, qu'elles ne sont chargées que de l'*administration* ; qu'aucune fonction *législative* ou *judiciaire* ne leur appartient, et que toute entreprise de leur part, sur l'une ou l'autre de ces fonctions, introduirait la confusion des pouvoirs, qui porterait l'atteinte la plus funeste aux principes de la constitution.

» Des fonctions déléguées aux assemblées administratives, les unes doivent être exercées sous l'inspection du corps législatif : celles-là sont relatives à la détermination des qualités civiques, au maintien des règles des élections et de celles qui seront établies pour la répartition et le recouvrement de l'impôt ; les autres, qui comprennent toutes les parties de

l'administration générale du royaume, doivent être exercées sous la direction et l'autorité immédiate du roi, chef de la nation et dépositaire suprême du pouvoir exécutif.

» Toute résistance à ces deux autorités serait le plus grand des délits politiques, puisqu'elle briserait les liens de l'unité monarchique.

» Les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlements; elles ne peuvent agir que par les voies, ou de simples *délibérations* sur les matières générales, ou d'*arrêtés* sur les affaires particulières, ou de *correspondance* avec les administrations de district, et par elles avec les municipalités.

» Leurs délibérations, prises en assemblée générale ou de conseil, sur les objets particuliers qui concerneront leur département, mais qui intéresseront le régime de l'administration générale du royaume, ne pourront être exécutées qu'après qu'elles auront été présentées au roi et qu'elles auront reçu son approbation.

» Les administrations de district sont entièrement *subordonnées* à celles de département; elles ne peuvent prendre aucune délibération en matière d'administration générale; et si quelques circonstances extraordinaires les avaient portées à s'écarter de cette règle essentielle, leurs délibérations ne pourraient être mises à exécution, même par leurs directoires, qu'après avoir été présentées à l'administration du département et autorisées par elle.

» Les fonctions des administrations de district se bornent à recueillir toutes les connaissances et à former toutes les demandes qui peuvent intéresser le district; à exécuter, sous la direction et l'autorité de l'administration de département, toutes les dispositions arrêtées par celle-ci; à faire toutes les vérifications et donner tous les avis qui leur seront demandés sur les affaires relatives à leur district; enfin, à recevoir les pétitions des municipalités, et à les faire parvenir, avec leurs

propres observations, à l'administration du département.

» Les fonctions des conseils de département sont de délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département; de fixer, d'une manière générale, tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution; enfin d'ordonner les travaux et la dépense de chaque année et d'en recevoir les comptes.

» Les fonctions des directoires sont d'exécuter tout ce qui a été prescrit par les conseils, et d'expédier toutes les affaires particulières.

» Après la séparation des assemblées de conseil, les directoires seuls restent en activité; seuls ils représentent l'administration qui les a commis; seuls ils ont un caractère public. A cet effet, la correspondance, soit ministérielle, soit dans l'intérieur du département, ne peut être tenue qu'avec eux et par eux.

» Ces règles s'appliquent également aux directoires de district. Ceux-ci sont chargés de l'exécution non seulement de tout ce qui leur aura été prescrit par le conseil, mais encore de tout ce qui leur sera ordonné par le directoire de département. Ils doivent attendre les ordres de ce directoire pour agir dans tout ce qui intéresse l'administration générale, et s'y conformer exactement, *afin que l'unité des principes, des formes et des méthodes puisse être maintenue.*

» Toutes les fois cependant qu'ils agiront conformément aux principes établis et dans l'esprit des ordres qu'ils auront reçus, ils n'auront pas besoin, pour chaque acte de détail, ni pour l'expédition de chaque affaire particulière, d'une autorisation spéciale.

» Les municipalités, dans les fonctions qui sont propres au pouvoir municipal, sont *soumises à l'inspection et à la surveillance* des corps administratifs; et elles sont *entièrement dépendantes de leur autorité* dans les fonctions propres à l'administration générale, qu'elles n'exercent que par délégation. »

Telle était la manière dont l'Assemblée nationale expliquait

l'organisation des corps administratifs qu'elle venait de créer, et la subordination à laquelle elle les soumettait.

Elle voulait que cette subordination fût si fortement établie, que, des hauteurs où il s'était placé pour cette grande œuvre, son génie s'abaissait jusqu'aux plus petits détails des rapports à établir entre les diverses autorités qu'elle graduait. Il y a plus : elle traçait jusqu'aux règles de la correspondance administrative et de son style; c'est un acte où s'imprégnaient encore les grandes pensées qui l'occupaient.

« Les administrations de département, disait-elle, sont le lien de la correspondance entre le roi, chef de l'administration générale, et les administrations de district; celles-ci le sont, de même, entre les administrations de département et les municipalités.

» Ainsi la correspondance du roi ne sera tenue, par ses ministres, qu'avec les administrations ou les directoires de département, et les dispositions qu'elle contiendra seront transmises, par le département, aux administrations et directoires de district.

» Les municipalités ne pourront s'adresser à l'administration ou au directoire du département que par l'intermédiaire de l'administration ou du directoire du district, à moins qu'elles n'aient à se plaindre de l'administration même du district ou de son directoire; et, en général, il ne pourra rien être prescrit, ou fait aucune disposition par l'administration ou le directoire de département, à l'égard d'aucune municipalité, ou d'aucun membre d'une commune, soit d'office, soit sur réquisition, que par la voie de l'administration du district, et après qu'elle aura été préalablement entendue.

» Les lettres et les pétitions adressées par les municipalités, soit aux administrations de district, soit à celles de département par la voie des districts, et celles des administrations ou directoires de district à l'administration ou directoire de département, doivent être rédigées avec la réserve et le

respect dû à la supériorité politique que chacun de ces corps doit reconnaître à celui qui le prime dans l'ordre et la distribution des pouvoirs.

» La correspondance des administrations supérieures doit, en conservant le caractère de l'autorité qui leur est graduellement départie, en tempérer l'expression par l'observation de tous les égards qui font aimer le pouvoir, établi pour faire le bien commun et dirigé sans cesse vers cet objet.

» Le seul cas où le style impératif pourrait être employé par les administrations supérieures serait celui où l'insubordination des administrations qui leur sont soumises forcerait de rappeler à ces dernières la dépendance où elles sont placées par la constitution.

» Il est bien désirable que les directoires de département, au lieu de faire passer, à ceux des districts, des ordres trop concis et en quelque sorte absolus, les intéressent, au contraire, à l'exécution de toutes les dispositions qui leur seront confiées, en leur en développant l'esprit et les motifs, et en facilitant leur travail par des instructions claires et méthodiques. Les directoires de district, principalement, doivent prendre ce soin, à l'égard des municipalités qu'ils sont chargés de former à l'esprit public, et dont ils doivent, dans ces premiers temps surtout, soit aider l'expérience, soit encourager les efforts. » (Instruction de l'Assemblée nationale du 12-20 août 1790, chap. 1er, § 2).

C'est ainsi que se sont réalisés ces deux faits nationaux : l'unité politique et la centralisation administrative.

C'est ainsi qu'avec des rouages dont la simplicité est si remarquable, se sont établies, dans notre pays, la promptitude et la sûreté de l'action administrative, et avec elle l'ordre, la régularité, l'harmonie et l'unité de l'ensemble.

Ce système caractérise profondément nos institutions politiques secondaires; plusieurs peuples l'étudient et l'imitent; il fait notre gloire; il fait notre force; — notre force, messieurs!

Vous allez le comprendre par ces quelques lignes de l'un des fondateurs de la science du droit administratif :

« La France est, de tous les États de l'Europe, celui qui peut, avec le plus de vitesse, d'adhérence et de certitude, transporter sur un point donné le plus d'hommes, d'argent et de moyens de combat. Au même instant le gouvernement veut, le ministre ordonne, le préfet transmet, le maire exécute, les régiments s'ébranlent, les flottes s'avancent, le tocsin sonne, le canon gronde, et la France est debout! » (Discours sur la centralisation, par *Timon*, p. 31 et 32, édit. de 1842, in-32.)

Heureusement, cette puissance d'action n'est pas moins utile pour les douceurs et les bienfaits de la paix!

Roi, ministres, préfets, sous-préfets, maires, conseils à chaque anneau de la chaîne, juges spéciaux, assez nombreux pour satisfaire à tous les intérêts, agents échelonnés pour l'administration des grands services publics, tous concourent au même but, à la satisfaction des besoins généraux.

Tel est le tableau rapide, tel est l'ensemble de notre organisation administrative.

Dans notre prochain entretien, nous en aborderons les détails.

TITRE TROISIÈME.

Hiérarchie administrative. — Puissance royale. — Ses moyens. — Ses actes.

Dans nos deux premières séances, je vous ai offert quelques notions générales sur notre organisation politique, et je vous ai expliqué le système qui a présidé à notre nouvelle organisation administrative, dont les principes fon-

damentaux datent également de la fin de 1789; je vous ai résumé ces principes par ces trois mots : *unité*, *subordination*, *centralisation*.

Nous abordons aujourd'hui les détails de l'organisation administrative.

Je vous ai dit que les principes de notre droit public sont, en quelque sorte, *les têtes de chapitre* de notre droit administratif: la matière que nous avons à étudier en ce moment va nous en offrir un exemple.

Que porte, en effet, l'art. 12 de la Charte constitutionnelle? — « Au Roi seul appartient la puissance exécutive. » Et l'art. 13 ajoute : « Le Roi est le chef suprême de l'État. »

Ainsi, lorsque, cherchant à bien connaître la hiérarchie administrative, nous nous demandons en quelles mains repose la suprême autorité administrative, notre réponse a nécessairement sa base dans les deux articles que je viens de rappeler, puisque l'autorité administrative n'est qu'une partie de la puissance exécutive, et que celle-ci est confiée au roi sans partage.

Le chef suprême de l'administration est donc le roi; et, pour l'exercice de cette autorité, se trouvent, à côté du roi, des ministres responsables.

Ces principes posés, il est important de reconnaître par quels moyens et dans quelle forme se manifeste l'autorité suprême dans la hiérarchie administrative; et pour cela il faut rechercher par quels moyens généraux la puissance royale est mise en action.

Elle se produit sous deux formes spéciales :

1° Elle donne des ordres, elle rend des décisions; elle fait, en un mot, *des actes d'autorité*.

2° Elle *institue des agents*, qui reçoivent d'elle la mission de la seconder.

Reprenons chacun de ces deux points, et attachons-nous d'abord à spécifier les actes de l'autorité royale.

Il en est qui sont textuellement prévus par notre constitution.

Il en est d'autres qui tiennent à la nature même des choses.

Voici ceux qui sont écrits dans la Charte constitutionnelle :

Le roi a le commandement des forces de terre et de mer.

Il fait les déclarations de guerre, les traités de paix, d'alliance et de commerce.

Il fait les réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois.

Le droit d'accomplir tous ces actes résulte du texte même de l'art. 13.

La proposition des lois, leur sanction, leur promulgation, sont des actes royaux, autorisés par les art. 15 et 18.

La convocation des Chambres législatives, leur prorogation, la dissolution de la Chambre des députés, sont prévues par les art. 21 et 42 ;

La nomination des pairs de France, par l'art. 23 ;

Celle du chancelier et des autres présidents de la Chambre des pairs, par l'art. 25 ;

La nomination et l'institution des juges, par l'art. 48 ;

Le droit de faire grâce et de commuer les peines, par l'art. 58;

La collation des titres de noblesse, par l'art. 62 ;

La concession des insignes et des grades dans la Légion d'Honneur, par l'art. 63.

Tels sont les actes que la constitution elle-même prend le soin d'énoncer, comme étant dans les pouvoirs du roi.

Deux d'entre eux seulement, la proposition et la sanction des lois, dépendent du pouvoir législatif, auquel le roi participe avec les deux Chambres.

Les treize autres actes sont des actes du pouvoir exécutif ou administratif, exercés dans une sphère plus ou moins élevée.

Ces actes ont des dénominations diverses. Je vais, pour

vous les faire connaître, suivre l'ordre établi par la Charte.

1° En ce qui concerne les relations du roi avec les forces de terre et de mer, on distingue, parmi les actes de la puissance royale : les brevets, les lettres patentes, les lettres de commandement, les lettres de service, les simples ordres de service, qui tous se rapportent aux différentes positions des officiers généraux ou autres.

2° En ce qui concerne les relations du roi, chef suprême de la nation, avec les puissances étrangères, on distingue :

Les traités de paix, d'alliance et de commerce;

Les déclarations de guerre,

Et tous les autres actes dépendant de l'application des règles du droit international.

3° En ce qui concerne les relations du roi avec les deux Chambres législatives : leur convocation, leur prorogation, la dissolution de la Chambre des députés, se font par des *ordonnances du roi.*

C'est également dans cette forme qu'ont lieu la nomination des pairs de France et celle du chancelier et des autres présidents de la Chambre des pairs.

Mais la clôture des sessions des Chambres est prononcée dans une forme particulière : l'acte qui l'ordonne se nomme *proclamation.*

Il en est fait une pour chaque Chambre, le même jour.

4° La promulgation des lois a lieu par une ordonnance du roi, dans laquelle la loi se trouve en quelque sorte encadrée; elle en prescrit l'exécution à toutes les autorités constituées.

5° Les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois sont les actes le mieux caractérisés d'entre tous ceux par lesquels s'exerce l'autorité royale, dans la sphère purement administrative.

Déjà la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790 avait dit : « Le Roi seul peut faire des décrets et ordonnances sur

» les matières qui se rapportent à l'administration générale
» du royaume. »

La Charte employant ces deux expressions : *règlements* et *ordonnances*, il est naturel de s'enquérir de la différence de signification légale qui peut exister entre ces deux sortes d'actes ; je vais essayer de vous satisfaire.

I. Je constate d'abord que cette différence n'est pas nettement tracée par les lois, en ce sens qu'il n'y a pas de texte qui l'expose : elle est le résultat de l'usage ; elle est dans la nature des choses.

Considérés dans leurs rapports avec la loi, et théoriquement, voici ce que sont les règlements d'administration publique.

D'abord, ils sont les actes les plus importants d'entre ceux qui émanent de la puissance exécutive, agissant dans la sphère de l'administration intérieure du royaume.

Ensuite, leur but est l'application des lois ; ils statuent dans des vues de prévoyance et d'avenir.

Il existe toutefois des différences essentielles entre les lois proprement dites et les règlements.

1° La loi, qui doit être puisée dans la nature des choses, et dont l'objet est d'établir le meilleur ordre possible, est stable, et perpétuelle, au moins dans l'intention du législateur.

Les règlements d'administration publique, dont l'unique but est de procurer l'exécution de la loi, doivent s'accommoder aux temps, aux lieux, aux circonstances, et varier comme elles : car l'inexécution de la loi peut avoir des conséquences plus graves dans tel lieu ou tel temps que dans tel autre.

2° L'office des lois est, comme l'a fort bien fait remarquer notre illustre Portalis, de poser, dans chaque matière, les *règles fondamentales*, et de déterminer les *formes essentielles* de l'exercice des droits.

Les détails d'exécution, les précautions provisoires ou accidentelles, les objets instantanés ou variables, en un mot,

toutes les choses qui sollicitent bien plus la surveillance de l'autorité qui administre, que l'intervention de la puissance législative qui institue ou qui crée, sont du ressort des règlements.

Les règlements sont des actes de magistrature, les lois sont des actes de souveraineté. (*V.* Discours préliminaire du prémier projet de Code civil.)

Les règlements ne peuvent donc ni créer des pouvoirs publics, ni autoriser des impôts, ni définir des crimes, ni établir des peines, ni préjudicier aux droits publics des citoyens, ni statuer en quoi que ce soit sur leurs droits privés, autrement que pour développer les principes dont la loi leur confie les conséquences.

3° La surveillance de la puissance exécutive devant être continuelle, son devoir étant de se montrer, au même instant, partout où l'appellent les besoins de la société, cette puissance doit, même par des règlements, agir avec une activité égale à celle du cours des événements.

Au contraire, de longues et profondes méditations doivent mûrir les délibérations de la puissance législative; et sa marche, naturellement si lente, est encore retardée par l'appareil qui environne ses résolutions.

4° Il est à remarquer enfin que les règlements tombent sous la surveillance des Chambres et peuvent donner lieu à l'accusation et au jugement des ministres, si ces règlements portent l'empreinte de la violation les lois existantes, ou s'ils attestent que le pouvoir exécutif a usurpé la puissance législative.

II. D'après ces derniers caractères, il vous est facile de voir que c'est au roi seul qu'il peut appartenir de faire les règlements d'administration publique. Tous les autres fonctionnaires de l'État doivent, en principe général, être exclus de l'exercice de cette prérogative : ce sont des actes d'une trop haute importance pour que le gouvernement les abandonne à

des magistrats inférieurs ; et l'on sent, d'ailleurs, qu'il ne doit y avoir, dans l'État, nulle personne plus propre à tracer ces règlements que la personne politique qui, prenant elle-même la part la plus active à la confection des lois, qui, les ayant longtemps et profondément méditées, en connaît nécessairement mieux l'esprit, en possède mieux l'intelligence, et qui, dans la plus haute sphère de l'administration, joignant les lumières de la pratique à la science de la théorie, doit mieux savoir quelles mesures il convient de prescrire, quelles directions il est sage de donner, afin d'arriver à la régulière et paisible exécution de ces lois, son unique mobile et son but immuable.

Je dois toutefois ici vous faire remarquer une distinction.

Les règlements, et surtout les règlements de police, sont de deux sortes : les uns intéressent la généralité des citoyens ; les autres ne disposent que pour une localité, une spécialité, une division du territoire.

Les règlements *généraux* ne peuvent et ne doivent émaner que du prince : la nature même des choses l'indique.

Mais il peut être sage de déléguer, à quelques uns d'entre ses agents, le droit de faire des règlements *locaux* et *particuliers*.

Les motifs de cette distinction sont faciles à saisir.

Le roi ne peut tout savoir ni être partout ; par conséquent, il ne lui est pas possible de pourvoir lui-même à toutes les menues occurrences qui surviennent en tous les endroits de l'empire, et qui requièrent presque toujours d'être réglées avec célérité. Il est donc prudent de permettre à ses agents d'y pourvoir.

Mais les règlements ainsi portés ne doivent être que provisoires, en ce sens qu'ils sont naturellement soumis à la révision du roi et de ses ministres, et qu'ils peuvent être révoqués, modifiés ou annulés par eux.

Il en est, d'ailleurs, une raison bien évidente : c'est que chacun de ces actes pouvant donner lieu à l'application du

principe de la responsabilité ministérielle, chacun des ministres doit avoir nécessairement le droit d'exercer un contrôle sévère sur tous les actes des agents qui lui sont subordonnés, afin d'éviter le contrôle plus élevé des chambres législatives, ou de se préparer à le subir.

III. Dans la pratique, il y a, parmi les dispositions qui nous régissent, des règlements qui ont pour but de développer les prescriptions des lois, de pourvoir aux détails de leur exécution.

Ceux-ci sont dans la nature même du pouvoir exécutif; ils sont sa principale mission.

Il y en a d'autres qui sont faits en vertu de la délégation spéciale du législateur lui-même. Je vais m'efforcer de vous rendre cela sensible.

Voici, tout d'abord, quelques exemples de ces derniers règlements.

1° Le Code de commerce, art. 615, dispose de la manière suivante : « *Un règlement d'administration* publique déterminera le nombre des tribunaux de commerce, et les villes » qui seront susceptibles d'en recevoir, par l'étendue de leur » commerce et de leur industrie. »

La matière était pourtant législative! Créer en effet des tribunaux, c'est établir un pouvoir, un pouvoir bienfaisant sans doute, mais qui désormais marchera dans son indépendance, même à l'égard de l'autorité qui lui aura donné l'existence; les juges établis auront désormais le pouvoir de prononcer, d'après les lois, sur les affaires litigieuses de leur compétence.

Or, toute création de pouvoir, dans la société, ne peut émaner que du corps politique auquel le pays a confié le soin et le droit d'exprimer sa volonté.

On conçoit cependant la *délégation* faite par le législateur à un pouvoir inférieur; mais elle doit être expresse et formelle, comme en ce qui concerne la création des tribunaux de commerce.

2° La loi du 22 ventôse an XII, art. 38, statue : « Il sera » pourvu, par des *règlements d'administration publique*, à la » fixation des rétributions à payer par les élèves des écoles » de droit, pour les frais d'étude, d'examen et de di» plôme. »

Toute prestation pécuniaire, exigée d'un citoyen quelconque, au nom de l'État, est un impôt. Or, c'est un principe de droit public que nul impôt ne peut être établi que par le législateur ; l'art. 40 de la Charte constitutionnelle a reproduit cette règle. Et, dans l'exécution, chaque année, le budget des recettes autorise la perception dont il s'agit ici.

Mais, ainsi que vous le voyez, la fixation peut en être faite par un simple règlement d'administration publique; il y a, sur ce point, délégation positive du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

Je pourrais ajouter, à ces exemples, les dispositions des articles 90 du Code de commerce, sur la propriété des effets publics, et celles de la loi du 7 germinal an XI, sur la fabrication et la vérification des monnaies.

Tous ces exemples, pris dans des matières diverses, démontrent qu'en soi les dispositions à porter sont essentiellement législatives; car, dans toutes, il s'agit de règles fondamentales à poser ou de formes essentielles à établir. Mais pourquoi le législateur a-t-il délégué au pouvoir exécutif le soin de les rechercher et de les prescrire? C'est qu'il s'agit ici de documents spéciaux; c'est que le législateur n'aurait pu descendre dans tous les détails nécessaires, et que l'œuvre exige surtout des connaissances locales et techniques.

Ces règlements, dans l'espèce, sont, à proprement parler, des *lois secondaires;* et ainsi, il est vrai de dire qu'il existe une première classe d'ordonnances royales portant règlement d'administration publique, qui sont de *véritables lois*.

IV. Il y en a d'autres qui ne sont, par leur nature propre,

que des actes faits pour l'exécution des lois, des mesures embrassant une certaine étendue d'intérêts ou organisant un service public.

J'en citerai pour exemple :

1° L'ordonnance royale du 1er août 1827, rendue pour l'exécution du Code forestier;

2° L'ordonnance royale du 6 mai 1818, portant formation d'un corps royal d'état-major et d'une école d'application ;

3° L'ordonnance royale du 26 mai 1833, pour l'exécution de la loi du 25 vendémiaire an IV, sur la Bibliothèque royale.

V. Quel que soit l'objet des règlements d'administration publique, il est vrai de dire, ainsi que l'a fait remarquer M. de Gérando, au tome I, pages 119 et 120 de la première édition de ses Institutes, que ces règlements se caractérisent par quatre conditions essentielles :

Ils embrassent une certaine généralité dans leur objet ;

Ils s'étendent dans l'avenir, par leur prévoyance ;

Ils sont impératifs et obligatoires;

Ils sont tous délibérés dans le sein du conseil d'État, réuni en assemblée générale.

VI. Voici maintenant ce que sont les autres *ordonnances* royales, rangées dans le domaine du pouvoir exécutif par l'art. 13 de la Charte constitutionnelle : à proprement parler, ce sont tous les actes de la puissance royale, exerçant l'autorité administrative, qui ne sont pas des règlements d'administration publique.

Il y a toutefois encore des différences à signaler entre ces ordonnances royales.

1° Les unes ont pour objet des mesures qui sont locales ou spéciales, mais qui embrassent cependant une certaine généralité d'intérêts : telles les ordonnances portant tarif des droits de navigation pour chaque fleuve, rivière ou canal du royaume (Loi du 29 floréal an X, art. 3) ;

Les ordonnances déterminant les taxes de départ et d'arrivée des lettres *de* ou *pour* l'étranger (Loi du 14 floréal an x, art. 4);

Les ordonnances portant prohibition ou autorisation d'importer ou d'exporter certaines marchandises. (Loi du 29 floréal an x, art. 1, 2 et 3.)

VII. D'autres ordonnances royales, et c'est le plus grand nombre, ont pour objet des mesures purement individuelles: telles les naturalisations extraordinaires accordées à des étrangers (Sén.-Cons. du 19 février 1808);

Les autorisations de changer les noms de famille (Loi du 11 germinal an XI);

L'établissement des chapelles domestiques et des oratoires particuliers (Loi du 18 germinal an x, art. 44);

Les concessions de desséchement des marais (Loi du 16 septembre 1807);

Les concessions d'exploitation de mines (Loi du 12 avril 1810);

Les autorisations nécessaires pour l'établissement des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, de première classe (Décret du 15 octobre 1810, art. 2);

Les autorisations pour les sociétés anonymes et l'approbation de leurs statuts (C. de comm., art. 37);

Enfin les autorisations données aux établissements d'utilité publique, pour accepter des dispositions entre-vifs ou testamentaires qui sont faites à leur profit. (Code civil, art. 910.)

Tels sont encore tous les actes, émanés du roi, par lesquels il est pourvu :

1° A la nomination à tous les emplois d'administration publique, depuis celui de ministre jusqu'à celui de commissaire de police. — Ne vous étonnez pas de ce que l'autorité royale intervient pour ces derniers : leur autorité comprend une mission d'intérêt général, appliquée à une localité.

2° A la nomination et à l'institution des juges amovibles et inamovibles (Charte const., art. 48, 49, 50, 51 et 52);

3° A la collation de la noblesse (*Ibid.*, art. 62);

4° A la concession des insignes de la Légion d'Honneur (*Ibid.*, art. 63);

5° Et enfin à l'organisation intérieure d'un ministère ou d'un grand service public. (*V.* pour le ministère des finances, ordonnance du 6 février 1828; id. de la guerre, 25 novembre 1837.)

Quoique statuant par mesures purement individuelles ou locales, ces derniers actes ont encore une relation directe avec l'ordre public et l'intérêt général.

VIII. D'autres ordonnances royales ont pour objet de statuer sur les *litiges administratifs*. Ces actes royaux ont une importance toute particulière, et il est nécessaire que j'entre, à cet égard, dans quelques explications qui seront plus tard complétées.

Ainsi que je vous l'ai déjà dit, l'administration étant l'action du gouvernement, il arrive ou que cette action doit être vive et instantanée, ou qu'elle a besoin d'être éclairée par la délibération.

Mais il peut arriver aussi, et il arrive souvent que, dans le cours de son action, elle froisse quelques droits privés, qui lui opposent alors une résistance. De là naît une nature toute particulière de contestations qui prennent le nom d'*administratives*, à cause du caractère même des actes qui les font naître, ou tout simplement de *contentieux administratif*.

Le débat se trouve alors engagé entre l'intérêt public ou social, dont l'administration est le défenseur, et l'intérêt privé du particulier qui résiste et réclame au nom d'un droit lésé.

Qui statuera sur ce débat? Sera-ce l'autorité judiciaire?

C'est ici l'une des plus graves questions que soulève l'organisation politique. Je dois l'examiner avec vous.

Quelle est la mission de l'autorité judiciaire?

N'est-ce pas de terminer, par des jugements, les débats entre particuliers?

Or ici nous voyons, d'une part, la société dont l'administration est l'organe, et de l'autre un particulier : les circonstances ne sont donc plus les mêmes, et dès lors cesse la compétence de l'autorité judiciaire.

Le litige, d'ailleurs, est toujours suscité par un acte administratif, et ces actes ne peuvent tomber sous la juridiction des tribunaux : ainsi l'exige le grand principe qui préside à la séparation des deux autorités administrative et judiciaire.

Et d'ailleurs le principe des lois administratives étant l'*intérêt général*, il suit qu'il faut, dans le doute, se décider par le plus ou le moins d'importance des intérêts en désaccord, et que l'intérêt public doit toujours l'emporter sur l'intérêt particulier. Cette règle est de l'essence de ces lois, à tel point que, si elle était jamais méconnue, ces lois n'atteindraient plus leur but, qui est le maintien de l'ordre social. Comment, en effet, conserver cet ordre, sans faire plier équitablement les volontés particulières sous la volonté générale, les intérêts individuels sous l'intérêt commun!

Au contraire, le principe des lois d'*intérêt privé* est de ne considérer aucun des intérêts en litige, de ne point rechercher celui qui sera lésé par l'application de la loi et les décisions des juges, parce qu'alors il ne s'agit que de rendre à chacun ce qui lui appartient, selon des lois fondées sur les règles invariables du juste et de l'injuste, sans égard à l'intérêt social.

On ne pourrait donc appliquer, à des lois d'un ordre différent, des principes qui sont propres à chaque ordre en particulier, sans dénaturer ces lois et aller contre l'esprit de leur institution. L'intérêt public veut impérieusement que le citoyen contribue de tout son pouvoir à maintenir la société, et ce principe naît des engagements qu'il a pris tacitement envers elle; il est même utile à tous, parce qu'il assure à chacun la

garantie sociale qu'il institue. Mais ce principe serait injuste, s'il était appliqué dans la sphère des lois d'intérêt privé qui, par leur nature, excluent toute acception de personnes et d'intérêts individuels.

La décision des contestations administratives appartient donc exclusivement à l'administration et non à l'autorité judiciaire; celle-ci n'est point placée de manière à apercevoir ou du moins à apprécier les raisons d'état et d'intérêt public qui peuvent souvent dominer de semblables affaires.

Les tribunaux judiciaires sont, d'ailleurs, accoutumés à des règles et à des formes que la nature même de leur institution les contraint d'observer. Or, ils les apporteraient dans les affaires administratives.

La justice administrative, au contraire, devant avoir plus de latitude dans l'instruction, plus de rapidité dans l'action et l'exécution, nécessite une juridiction particulière et spéciale qui ne peut être placée qu'au sein même de l'administration, parce qu'elle connaît mieux les motifs qui ont fait agir les administrateurs et les causes qui ont déterminé leurs actes, et qu'alors elle est vraiment plus à portée de mettre en balance l'intérêt public et l'intérêt privé, et de faire prévaloir, au besoin, l'équité et l'intérêt social, qui, en définitive, est l'intérêt de tous.

Telles sont les raisons principales qui motivent la nécessité de reconnaître pour l'administration le droit de statuer sur les litiges auxquels peuvent donner naissance les actes qu'elle fait, en sa qualité d'autorité publique.

Notre législation a nettement reconnu cette nécessité, et, après avoir séparé les deux autorités administrative et judiciaire, elle a laissé les contestations administratives dans le domaine de l'administration.

Je vous montrerai plus tard les juges spéciaux qu'elle a créés à cet effet.

Le Roi, et cela devait être, est l'autorité suprême à laquelle

vient aboutir le contrôle de toutes leurs décisions, comme celui de tous les simples actes d'exécution faits par ses agents.

C'est un pouvoir qui découle de celui que la Charte elle-même donne au roi, de faire les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois : ces décisions sur affaires contentieuses ont encore pour objet évident de pourvoir à l'exécution des lois.

Il me reste à vous dire si ces décisions ont une dénomination particulière.

Quelques publicistes, ou plutôt des juristes, ont appelé, il y a plus de vingt ans, ces actes royaux : *arrêts du conseil d'État,* à cause de la délibération préalable de ce corps dans toutes ces affaires. Voici, du reste, comment ils raisonnaient :

Les articles 46 et 47 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances ayant eux-mêmes désigné sous le nom d'*arrêts du conseil* les ordonnances royales, rendues en conseil d'État, sur le contentieux de l'administration, nous sommes suffisamment autorisés à les appeler ainsi. Ce titre est d'ailleurs exact, parce que ces ordonnances émanent d'un tribunal souverain, et qu'elles statuent sur des droits et des intérêts, comme les cours et tribunaux. Il ne peut être trouvé inconvenant, puisque, sous l'ancienne monarchie, c'était précisément de ce nom qu'étaient appelées les décisions rendues, en semblables circonstances, par le conseil d'État du roi; il est plus court et par conséquent plus commode dans la pratique; enfin ces ordonnances *arrêtent* véritablement, c'est-à-dire terminent en effet les contestations administratives.

D'autres ajoutaient que, depuis le 30 août 1814 jusqu'au mois de mars 1815, le conseil d'État lui-même avait rendu, sous le titre d'*arrêts*, un grand nombre de décisions en matière contentieuse, et que la formule de ces arrêts était ainsi libellée : « Vu par le Roi, en son conseil, la requête présentée...; ouï le rapport et de l'avis du comité du contentieux, le Roi, en son conseil, faisant droit sur l'instance, a ordonné et ordonne, etc. »

La dénomination d'*arrêts du conseil* est, en effet, passée dans la pratique, afin de distinguer, d'avec les autres, les actes royaux dont il s'agit; mais, quoique j'y aie personnellement contribué, mon devoir est de vous dire que leur véritable dénomination, la seule qui soit régulière, est celle-ci, *ordonnances du roi,* rendues *sur le contentieux de l'administration.*

IX. Il est enfin des ordonnances que le roi rend dans la pleine étendue de sa puissance exécutive, et qui ne sont ni des règlements d'administration publique, ni des ordonnances embrassant une certaine généralité d'intérêts, ni des ordonnances ayant pour objet des mesures individuelles, ni des ordonnances statuant sur le contentieux de l'administration; mais des actes par lesquels le roi maintient l'indépendance réciproque de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

Je vous dois encore quelques explications sur cet important sujet.

Vous savez que cette indépendance des deux autorités, c'est-à-dire des deux branches du pouvoir exécutif, est l'un des traits caractéristiques de notre organisation administrative, et l'une des plus grandes garanties du maintien de notre ordre social. Il vous est donc facile de comprendre la nécessité de prévenir les envahissements de l'une de ces deux autorités sur l'autre.

Le danger le plus pressant, il faut le dire, vient de l'autorité judiciaire; car le corps de judicature, étant composé de juges inamovibles et indépendants, la division des pouvoirs pourrait être détruite et les bases de la constitution de l'État renversées, si l'autorité judiciaire entreprenait d'attirer à elle insensiblement toutes les matières de gouvernement et d'administration.

Il n'y a qu'un moyen régulier de faire obstacle à ces envahissements : c'est de revendiquer, pour l'administration, la connaissance des affaires qui sont de sa compétence et dont l'autorité judiciaire se trouve cependant saisie.

Cette revendication est, en effet, autorisée par nos lois, et l'acte par lequel elle s'opère s'appelle un *conflit d'attributions*, parce qu'en effet la revendication fait naître un débat ou *conflit* entre les deux autorités, qui prétendent, l'une retenir et l'autre attirer à elle la connaissance de la difficulté, en vertu des *attributions* générales ou spéciales qui leur sont conférées par les lois.

Le *conflit* est donc institué dans un but d'ordre public, pour maintenir la distinction, la séparation et l'indépendance pleine et réciproque des matières et des fonctions administratives et judiciaires.

Mais, le conflit élevé, à qui peut-il appartenir de prononcer, c'est-à-dire de régler les juges, et de déclarer par conséquent à quelle autorité la décision doit être demandée?

Ce ne peut être qu'au roi, qui, placé au sommet de toutes les juridictions, doit porter, d'une main égale et ferme, la balance où siègent les deux pouvoirs. S'il ne les retenait pas dans la sphère respective de leur action légale, le bon ordre de la société, sur laquelle il doit veiller, serait troublé. C'est ainsi même que, sous un point de vue plus élevé, l'exercice royal du conflit n'est un droit pour le monarque, que parce qu'il est un de ses devoirs.

C'est, en même temps, une conséquence du gouvernement représentatif. Admettons, en effet, que ce droit n'existe pas: insensiblement les tribunaux pourraient juger les questions administratives; ils pourraient s'emparer de la police; ils entraveraient le gouvernement; ils finiraient, comme autrefois les parlements, par faire des lois et des règlements par leurs arrêts. Sans cesse les ministres auraient à dire qu'ils ne peuvent répondre d'opérations, de mesures dans lesquelles leur action n'est pas libre; leur responsabilité, qui est de l'essence du gouvernement représentatif, serait donc illusoire! Que pourrait faire enfin le corps législatif lui-même? Il serait toujours muet devant des décisions judiciaires.

Au contraire, que le gouvernement abuse des conflits, qu'il enlève les citoyens à leurs juges naturels, qu'il intervertisse les juridictions, les ministres pourront, à chaque instant, être appelés à en répondre devant les Chambres. A l'abus de ce remède, le conflit, il y aura un autre remède toujours prêt: l'accusation constitutionnelle des ministres.

La raison, la nature des choses, veulent donc que le jugement des conflits appartienne au roi; et le roi y statue, en effet, par des *ordonnances délibérées en conseil d'État.* Mais elles ont un caractère tout différent des ordonnances rendues sur le contentieux de l'administration: elles sont assurément, avec les règlements d'administration publique, les actes les plus importants que puisse produire l'exercice de la puissance exécutive.

X. Pour terminer ce qui concerne la forme des actes de la puissance royale, j'ai encore à vous dire qu'il n'intervient que des *décisions*, et non des ordonnances royales, pour l'exercice du droit de grâce et de quelques autres droits analogues de la couronne.

Les premières d'entre ces décisions, cependant, s'appellent aussi *lettres de grâce.*

XI. Presque tous les actes de l'autorité royale que je viens d'énumérer et de vous faire connaître en détail, sont publiés dans un *bulletin officiel.*

Il n'y a d'exception à cette règle: 1° que pour les *lettres de grâce,* qui sont présentées à l'autorité judiciaire, à ses audiences solennelles, et qui reçoivent ainsi une publicité particulière; 2° pour quelques *décisions* d'un intérêt minime, ou qui ne doivent servir que de directions intérieures pour les ministres qui les soumettent au roi; 3° pour des nominations ou révocations de fonctionnaires, dont l'administration supérieure ne juge pas utile d'informer le public, et qui ne l'intéressent, en effet, que médiocrement.

Quant à tous les actes royaux qui tracent des règles de

conduite pour les citoyens ou pour les administrateurs subordonnés, il vous est facile de comprendre l'importance de leur publication: et ceci s'applique surtout aux règlements d'administration publique. La règle est qu'ils doivent être portés à la connaissance du public, tout aussi bien que les lois qu'ils ont pour objet de faire exécuter. Tenir occultes ces décisions générales, serait ouvrir la porte à beaucoup d'abus. La publication éclaire les subordonnés, établit les avantages de l'uniformité, bannit la corruption, l'arbitraire, et écarte aussi le danger de voir la puissance exécutive usurper le domaine des lois, qu'elle doit toujours respecter avec un scrupule qui est souvent la mesure de son dévouement aux intérêts généraux.

— Est-il, au surplus, besoin d'insister sur ce point : que les actes émanés du roi exigent l'obéissance? N'ont-ils pas pour but l'exécution des lois? Ne tirent-ils pas d'elles leur force obligatoire? C'est donc encore obéir aux lois qu'obéir aux règlements et ordonnances portés par la puissance royale.

Il est cependant quelques uns de ces actes contre lesquels la réclamation est possible et admise; ceci se rapporte surtout aux matières contentieuses; ce que j'aurai à vous dire, à cet égard, se rattache à une autre partie de ce cours, et doit être, quant à présent, réservé.

XII. Vous entretiendrai-je enfin des formes extérieures des actes de l'autorité royale?

Déjà vous en avez pu remarquer quelques unes.

Il serait trop long et fastidieux d'entrer dans tous ces détails: cela serait plutôt l'office d'un *formulaire*.

Il vous suffira, je pense, de connaître le *préambule* et la *disposition finale* dont je vais vous donner lecture :

« Louis-Philippe, roi des Français, à tous présents et à venir, salut.

» Vu l'art.... de la loi du....

» Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État du département de....

» Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

» Art. 1..., etc.

» Nos ministres secrétaires d'État au département de..... et » de..... sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de » l'exécution de la présente ordonnance. »

Toutes les ordonnances du roi, y compris les règlements d'administration publique, et les actes de haute administration que je vous ai signalés, sont conçus dans la même forme.

Mais tous ces actes ne sont pas *préparés* de la même manière; ils sont précédés d'une instruction différente.

Ceci tient encore à la portion de ce cours où je me propose de vous expliquer les diverses formes de procéder, introduites devant l'administration. Je dois donc aussi ajourner les notions que j'aurais à vous donner à cet égard.

Ce que je dois seulement vous faire remarquer ici, c'est que tous les actes de l'autorité royale doivent être *contresignés* par un des ministres du roi. Cette règle s'applique même aux actes par lesquels le roi participe au pouvoir législatif, et par conséquent à tous ceux qui dépendent, en général, de la puissance exécutive et spécialement ceux par lesquels s'exerce l'autorité administrative.

C'est ici l'application d'un principe de la plus haute importance de notre droit public. Je vous l'expliquerai, en vous exposant les fonctions ministérielles, dans l'un de nos plus prochains entretiens.

TITRE QUATRIÈME.

Agents administratifs. — Leur institution. — Leur division. — Leur nomenclature.

Vous connaissez désormais la nature, l'objet, les divisions, la force obligatoire et la forme des actes de l'autorité royale; il nous reste à étudier l'autre mode par lequel s'exerce cette autorité; à savoir : *l'institution des agents qui la secondent.*

1. Les principes de droit public qui dominent ici, et qui doivent nous servir de guides aujourd'hui, sont écrits dans la Charte constitutionnelle; ils sont ceux-ci :

1° Tous les Français sont également admissibles aux emplois civils et militaires. (Art. 3.)

2° Au roi seul appartient la puissance exécutive. (Art. 12.)

3° Le roi nomme à tous les emplois d'administration publique. (Art. 13.)

Nous n'avons pas à nous occuper, dans cette enceinte, de l'égale admissibilité des Français aux emplois publics. Ce serait au professeur de droit constitutionnel à vous montrer combien d'efforts il a fallu pour faire admettre, dans notre droit public, une règle si conforme à la raison et à la justice.

Je vous ai expliqué le second des principes : la puissance exécutive. Il me reste à vous entretenir du troisième, et vous allez voir que le droit qui s'y trouve conféré se justifie parfaitement.

Dès que le pouvoir exécutif est institué, et que, par une délégation générale, le soin de faire exécuter les lois lui a été confié, la raison indique que le pouvoir qui a constitué la société n'a plus rien à faire, du moins quant aux personnes.

Il ne peut appartenir, en effet, qu'à la puissance exécutive de chercher les moyens par lesquels elle accomplira ce haut mandat, et de choisir les hommes qui la seconderont dans cette vaste tâche.

Il est donc vrai de dire que les fonctionnaires de l'ordre civil et de l'ordre militaire ne sont autre chose que les auxiliaires du prince, considéré comme puissance exécutive, et par conséquent ses agents, ses délégués, dans toutes les branches de l'administration de l'État.

Lui seul doit donc les choisir; les motifs en sont évidents.

D'abord, ils sont ses instruments ; et l'on ne conçoit pas d'ouvrier qui, sans injustice, puisse être privé du droit de choisir, en toute liberté, les instruments avec le secours desquels il accomplira son travail.

Or, de quelque nom qu'ils soient décorés, et à quelques degrés qu'ils soient placés sur l'échelle sociale, les fonctionnaires publics sont véritablement les instruments et comme les bras et les mains de l'autorité centrale et suprême; il est évident que, sans eux, elle ne pourrait pourvoir à tous les besoins si divers et si multipliés de la société, dont la protection, le développement et le bonheur lui sont confiés.

Ensuite, la plus courte réflexion suffit pour nous convaincre que, pour arriver à la bonne exécution des lois, il faut que les agents employés par le chef de l'administration générale soient initiés à la pensée du gouvernement; il faut de plus qu'ils lui restent fidèles. Or, comment pourrait-on espérer ces résultats avec des agents que la puissance exécutive n'aurait pas le droit de choisir et qu'elle n'aurait pas le droit de révoquer?

Ces fonctionnaires, enfin, agissent, en tous les points de l'empire, sous la responsabilité de la puissance exécutive; ils peuvent l'engager, ils peuvent même la compromettre. Il est donc indispensable au bon ordre de l'administration, et il est, en même temps, de toute justice que la puissance exécutive

ait seule le droit de se choisir des organes habiles, prudents et fidèles.

Tels sont, en ce point, les principes de notre droit public et administratif et les motifs qui les justifient. Dès 1791, la loi du 27 avril-27 mai (art. 1er), avait dit : « Au roi seul appartient le choix et la révocation des ministres. » Cette disposition a été répétée textuellement dans l'art. 1er de la sect. 4 du chap. II, du titre 3, de la constitution du 3 octobre 1791 ; et, de plus le droit de nommer aux fonctions publiques est détaillé dans l'art. 2.

Tout à l'heure je viens de vous rappeler les termes de l'art. 13 de la Charte constitutionnelle de 1830, qui n'a fait que reproduire l'art. 14 de celle de 1814.

Le droit est donc certain : il est écrit dans la constitution même.

II. Il est encore, dans cette matière, quelques autres principes généraux sur lesquels je crois utile d'appeler votre attention.

1° Ainsi que je viens de vous le montrer, la faculté de choisir et de nommer entraîne par elle-même la faculté de révoquer ; et c'est, en effet, un principe incontestable que la puissance exécutive, c'est-à-dire le roi, a le droit de retirer ses pouvoirs à ceux qui les avaient reçus de lui.

Il est cependant certaines fonctions à l'égard desquelles la Charte ou des lois secondaires ont *restreint* le droit dont je vous parle. Les garanties nécessaires à la société, l'importance de certaines fonctions, les sacrifices au moyen desquels elles s'obtiennent, ont déterminé ces restrictions : telles sont, par exemple, l'inamovibilité des membres des tribunaux judiciaires, celle de quelques membres de l'université, la stabilité du grade de l'officier. Je vous expliquerai ces restrictions quand je vous exposerai les règles des divers services publics auxquels tous ces fonctionnaires appartiennent.

Mais la règle générale et constitutionnelle n'en est pas

moins certaine vis-à-vis de tous les fonctionnaires administratifs proprement dits : le roi jouit, dans toute sa plénitude, du droit de nommer et de révoquer ces agents.

2° Et toutefois, quelques règles ont été déterminées par nos lois, pour l'exercice de cette haute prérogative.

Au premier rang, est celle relative à l'admission des étrangers dans les fonctions publiques;

Au deuxième rang, la division des emplois civils et des emplois militaires;

Au troisième rang, l'incompatibilité des fonctions judiciaires et des fonctions administratives;

Au quatrième rang, certaines conditions d'âge et de capacité.

Reprenons chacun de ces points.

La première restriction au droit de la couronne de nommer ses agents, se rapporte aux étrangers.

Remarquez d'abord que, quant à l'égale admissibilité aux emplois publics, la Charte ne parle que des *Français :* ce qui, peut-on dire, exclut ceux qui ne le sont pas.

La constitution n'est faite que pour les membres de la société française.

Il eût été imprudent de statuer autrement.

Il est facile, en effet, de concevoir que la sûreté de l'État et son indépendance même peuvent être intéressées à ne remettre le soin de les protéger qu'entre les mains de nationaux, c'est-à-dire d'hommes intéressés eux-mêmes à les maintenir et les défendre, et qui soient unis à la patrie par tous les liens qui attachent un citoyen à son pays.

Les étrangers ne doivent donc être admis à l'exercice des fonctions publiques que lorsqu'ils ont donné, à l'État qui veut les employer, des gages d'attachement et d'un dévouement véritable.

C'est l'esprit général de nos lois.

Plusieurs d'entre elles portent aussi, dans ce sens, des interdictions positives.

Quelques mots vont vous démontrer ces deux propositions.

J'ai dit d'abord : c'est l'esprit de nos lois ; en voici deux exemples et deux preuves.

Quoique, à la rigueur, le roi ne soit pas tenu de prendre ses ministres dans les deux Chambres, l'usage a prévalu, comme une des nécessités du gouvernement représentatif, de ne choisir les ministres que parmi les pairs ou les députés.

Or, pour être pair ou député, il faut jouir des droits politiques, c'est-à-dire être citoyen français de naissance, ou tout au moins porteur de lettres de grande naturalisation (1).

Un étranger, dans notre gouvernement, un étranger non naturalisé ne peut donc pas être ministre.

Voilà pour la plus haute fonction administrative.

Voyons maintenant pour la plus modeste.

D'après la loi du 21 mars 1831, sur les élections municipales (art. 11), il n'y a d'appelés à l'assemblée des électeurs que les *citoyens* les plus imposés, etc.

Or, pour jouir de la qualité de citoyen, il faut être Français de naissance ou d'adoption par la naturalisation.

Les électeurs communaux nomment parmi eux les conseillers municipaux. (Art. 10.)

Donc un étranger ne peut être nommé maire.

Et les maires ne peuvent être choisis que parmi les membres du conseil municipal. (Art. 3.)

Il est donc vrai de dire qu'il est *conforme à l'esprit de nos lois* de ne pas confier de fonctions publiques à des étrangers.

Je vous ai dit, en second lieu : c'est la disposition de quelques unes de nos lois ; en effet :

La loi du 18 germinal an x, contenant les articles organiques du concordat, statue (art. 10) : « On ne pourra être nommé évêque, si on n'est originaire français. »

(1) Ordonnance du 4 juin 1814, contemporaine de la première Charte constitutionnelle.

L'art. 2 de celle du 21 mars 1832, sur le recrutement de l'armée, s'oppose à ce qu'on y admette les étrangers. D'où il suit qu'un étranger ne peut y exercer un commandement quelconque.

Vous pouvez donc tenir pour certain que les étrangers sont exclus des fonctions publiques.

La seconde restriction apportée au droit de la couronne de nommer les agents dépositaires de sa puissance concerne les militaires.

Voici les dispositions qui l'établissent :

La loi des 8-10 juillet 1791 avait dit : « Les fonctions militaires sont incompatibles avec les fonctions municipales. »

La loi du 21 mars 1831 a répété (art. 6) : « Ne peuvent être maires ni adjoints, les *militaires de terre et de mer* en activité de service ou en disponibilité. »

Cette interdiction, textuellement portée pour quelques autres fonctions administratives, n'a pas été établie, d'une manière absolue, pour toutes les autres; mais elle est dans l'esprit de nos lois ; elle est dans la nature des choses.

Tout militaire (officier ou soldat) étant, dans tout le cours de l'activité de son service, continuellement aux ordres de ses chefs et par conséquent du roi, à qui la constitution attribue le commandement suprême des forces de terre et de mer, il est évident que nulle autre fonction de l'administration active n'est compatible avec celles-là.

Ce n'est pas, d'ailleurs, sans les plus puissants motifs que cette division des emplois administratifs et militaires est établie. Elle était enseignée par la sagesse des peuples; écoutons à cet égard, entre autres, Montesquieu.

« Mettra-t-on sur une même tête les emplois civils et militaires? Il faut les unir dans la république, et les séparer dans la monarchie. Dans les républiques, il serait bien dangereux de faire de la profession des armes un état particulier, distingué de celui qui a les fonctions civiles; et, dans les monarchies,

il n'y aurait pas moins de péril à donner les deux fonctions à la même personne.

» On ne prend les armes, dans la république, qu'en qualité de défenseur des lois et de la patrie : c'est parce que l'on est citoyen qu'on se fait, pour un temps, soldat. S'il y avait deux états distingués, on ferait sentir à celui qui, sous les armes, se croit citoyen qu'il n'est que soldat.

» Dans les monarchies, les gens de guerre n'ont pour objet que la gloire, ou du moins l'honneur ou la fortune. On doit bien se garder de donner les emplois civils à des hommes pareils; il faut, au contraire, qu'ils soient contenus par les magistrats civils; et que les mêmes gens n'aient pas, en même temps, la confiance du peuple et la force pour en abuser. » (*Esprit des lois*, liv. V, chap. XIX.).

Nous vivons, messieurs, sous une monarchie: la séparation des emplois administratifs et militaires est donc de la nature de notre gouvernement.

La troisième restriction au droit du roi de choisir ses agents est une conséquence de l'indépendance des autorités administrative et judiciaire.

Je vous ai déjà montré, dans plusieurs de nos entretiens, la nécessité de séparer les autorités administrative et judiciaire; je vous ai dit que leur indépendance réciproque est l'une des plus solides garanties de la bonté des gouvernements modérés et nationaux, et du nôtre en particulier.

Il résulte de là que les mêmes hommes ne doivent pas être investis de l'une et de l'autre de ces fonctions à la fois. Toute notre législation y fait obstacle.

Un grand nombre de lois établissent l'incompatibilité entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives. Je vous en citerai seulement quelques unes :

La loi du 14 septembre 1789; son art. 14 est ainsi conçu : « Les citoyens qui occupent des places de judicature ne peuvent être maires en même temps. »

Loi des 16-24 août 1790, t. II, art. 13 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. »

Loi du 14 juin 1793 : « Aucun citoyen ne pourra remplir en même temps les fonctions de juge et d'administratenr de département. » Tout cela n'a pas besoin de commentaire.

Telles sont donc les trois premières limites au droit constitutionnel du roi de nommer à tous les emplois publics. Il y en a une quatrième.

Elle est relative à l'âge et à la capacité morale.

Je ne vous en citerai non plus que quelques exemples.

Quant à l'*âge :*

1° « Nul ne peut être nommé conseiller d'État, s'il n'est âgé de trente ans accomplis ; maître des requêtes, s'il n'est âgé de vingt-sept ans ; auditeur, s'il n'est âgé de vingt et un ans. » C'est la disposition de l'art. 14 de l'ordonnance royale du 18 septembre 1839 et celle de l'art. 8 de la loi du 19 juillet 1845, qui régit aujourd'hui le conseil d'État.

2° « On ne pourra être nommé évêque avant l'âge de trente ans. » (Loi du 18 germinal an x, art. 16.)

3° « La régie des douanes ne peut avoir aucun préposé qui ne soit âgé de vingt ans au moins. » (Loi des 28 juillet, 22 août 1791, titre 13, art. 12.)

4° « Nul ne peut exercer un emploi forestier, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis ; néanmoins les élèves sortant de l'école forestière pourront obtenir des dispenses d'âge. » (Code for., 21 mai 1827, art. 3.)

5° « Nul ne peut exercer l'emploi de garde-pêche, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis. » (Code de la pêche fluviale, du 5 mai 1829, art. 6.)

Quant à la *capacité*. — Les auditeurs au conseil d'État ne peuvent être nommés qu'autant qu'ils représentent le diplôme de *licencié en droit* ou *licencié ès-sciences*. (Art. 8 de la loi du 19 juillet 1845.)

Certains employés de l'administration des monnaies sont nommés par suite d'un concours. (Ord. royale du 28 décembre 1837, art. 6.)

Les professeurs des facultés sont généralement nommés après des épreuves analogues. (Loi du 22 ventôse an XII.)

Il n'est pas besoin, je pense, avec vous, messieurs, de s'appesantir sur les motifs généraux de semblables dispositions. Vous comprenez parfaitement que ces conditions de savoir, ces temps d'épreuves sont utiles, afin de s'assurer, autant que possible, de la capacité et de la moralité des hommes auxquels le pouvoir sera confié; vous concevez que le législateur ait établi, comme règles, la nécessité d'un certain âge, qui annonce de la maturité dans l'esprit; la nécessité de passer par les grades inférieurs pour obtenir les premiers emplois militaires; l'égale nécessité de l'étude et de la connaissance générale des lois, avant d'être élevé aux fonctions de l'ordre judiciaire et à quelques unes des fonctions administratives.

Telles sont les règles générales, émanées de la constitution ou des lois secondaires, qui président à l'exercice de cette portion de l'autorité royale; tels sont les principes d'après lesquels le roi, comme dépositaire suprême de l'autorité administrative, fait le choix des instruments qui doivent le seconder dans l'accomplissement des devoirs que ce dépôt lui impose.

III. Voyons maintenant quels sont ces instruments.

Considérée du point de vue le plus élevé, notre organisation administrative nous en offre de trois sortes; la puissance royale remplit sa mission au moyen

D'agents proprement dits,

De conseils,

De juges.

Quelque aride que doive être le tableau de tous ces agents, je crois devoir vous le montrer dans son ensemble : vous ne le trouveriez nulle autre part, que je sache.

A. Les agents proprement dits sont :

Les ministres et les sous-secrétaires d'État,
Les préfets,
Les sous-préfets,
Les maires,
Les commissaires de police,
Les membres de quelques administrations collectives,
Les administrateurs hiérarchiquement chargés des grands services publics,
Les gouverneurs des colonies,
Les préfets maritimes,
Les procureurs généraux et procureurs du roi près de l'autorité judiciaire, à certains égards.

B. Les conseils sont :

1° *Au centre de l'administration*, près du roi, chef suprême de l'administration :

Le conseil des ministres,
Le conseil privé,
Le conseil d'État.

Près du ministère de la justice et des cultes :

Le conseil d'administration de la justice,
La commission pour les impressions gratuites,
La commission pour les impressions orientales,
Le conseil d'administration des cultes.

Près du ministère de la guerre :

Le comité de l'infanterie,
Le comité de la cavalerie,
Le comité de la gendarmerie,
Le comité du génie et des fortifications,
Le comité de l'artillerie,
Le comité de l'état-major,
Le conseil de santé des armées,
La commission mixte des travaux publics.

Près du ministère de la marine et des colonies :

Le conseil d'amirauté,
Le conseil des travaux de la marine,
La commission supérieure pour le perfectionnement des études à l'école navale,
La commission supérieure de l'établissement des invalides de la marine,
La commission relative à la répression de la traite des noirs,
La commission consultative pour les affaires judiciaires des colonies,
Le conseil des délégués des colonies.

Près du ministère de l'intérieur :

Le conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance,
Le conseil des inspecteurs généraux des prisons,
La commission spéciale des théâtres royaux et du Conservatoire de musique,
Le conseil d'administration des lignes télégraphiques,
La commission des archives départementales et communales.

Près du ministère de l'agriculture et du commerce :

Le conseil d'agriculture,
Le conseil des haras,
Le jury d'examen de l'école royale des haras,
La commission permanente du registre-matricule pour l'inscription des chevaux de race pure,
Le conseil général des manufactures,
Le comité consultatif des arts et manufactures,
Le conseil de perfectionnement du Conservatoire royal et des Écoles royales des arts et métiers,
Le conseil supérieur de commerce,
Le conseil général du commerce,

La commission de surveillance des sociétés et agences tontinières,

Le conseil supérieur de santé, qu'il ne faut pas confondre avec le conseil de santé des armées.

Près du ministère des travaux publics :

Le conseil général des ponts et chaussées,

La commission supérieure des chemins de fer,

La commission administrative des chemins de fer,

La commission centrale des machines à vapeur,

Le conseil général des mines,

Le conseil des bâtiments civils,

La commission des phares.

Près du ministère de l'instruction publique :

Le conseil royal de l'université,

Les divers comités d'histoire politique et sociale, et d'histoire de la littérature, de la philosophie, des sciences et des arts,

Le conservatoire de la Bibliothèque royale,

La commission de l'École des chartes.

Enfin, près du ministère des finances :

Le conseil d'administration de l'enregistrement et des domaines,

Le conseil d'administration des douanes,

Le conseil d'administration des contributions indirectes,

Le conseil d'administration des tabacs,

Le conseil d'administration des postes,

Le conseil d'administration des forêts,

Le commission des monnaies et médailles,

La commission de surveillance de la caisse d'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations.

Voilà les conseils existant au centre du gouvernement : je ne vous ai noté que ceux qui ont un caractère de permanence; il y en a une foule d'autres qui n'ont qu'une existence temporaire.

2° *Dans les départements :*

Près des maires :

Les conseils municipaux, pour partie de leurs attributions,
Les commissions de répartiteurs,
Les conseils des établissements municipaux, tels que :
Les commissions administratives des hospices,
Les bureaux de bienfaisance,
Les conseils d'administration des monts-de-piété,
Les conseils des directeurs des caisses d'épargne,
Les commissions administratives des maisons de refuge et de travail,
Les comités de surveillance des écoles primaires,
Les bureaux d'administration des colléges communaux,
Les conseils de fabrique des églises et temples,
Les conseils de recensement de la garde nationale.

Près des sous-préfets :

Les conseils d'arrondissement, pour la plus grande partie de leurs attributions,
Les comités d'instruction primaire,
Les commissions de surveillance sur le travail des enfants dans les manufactures.

Près des préfets :

Les conseils généraux, Les conseils de préfecture,	pour partie de leurs attributions.
Les conseils des facultés, Les conseils académiques,	dans les chefs-lieux de département où sont établies ces facultés et académies,

Les commissions de surveillance des écoles normales primaires,
Les commissions d'examen pour les instituteurs primaires,

Les commissions de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance, créées en faveur des instituteurs primaires des communes,

Les chambres de commerce,

Les chambres consultatives des arts et des manufactures,

Les commissions de surveillance des asiles d'aliénés,

Les commissions administratives d'hospices départementaux,

Les commissions de surveillance des prisons départementales,

Les commissions administratives des dépôts de mendicité,

Les conseils de révision pour l'armée de terre,

Les conseils de salubrité,

Les commissions spéciales pour les dessèchements et les autres travaux publics, entrepris au compte de l'État.

3° *Dans les colonies*, près des gouverneurs ou commandants:

Les conseils généraux,

Les conseils privés,

Les conseils d'administration.

Tels sont les agents et les conseils; il me reste à vous présenter le tableau des juges.

C. Ces juges sont :

1° *Au centre de l'administration :*

Le roi, en son conseil d'État,

Les ministres,

La cour des comptes,

Le grand-maître de l'Université,

Le conseil royal de l'instruction publique.

2° *Dans les départements :*

Les conseils de préfecture, pour la plus grande partie de leurs attributions,

Les préfets, } dans des cas rares,
Les sous-préfets, }

Les maires, dans des cas également rares,
Les commissions spéciales de desséchement et d'autres grands travaux d'utilité publique,
Les conseils de révision pour le recrutement de l'armée,
Les tribunaux de prises maritimes,
Les juridictions universitaires,
Les conseils de recensement } de la garde nationale.
Les jurys de révision }

3° *Dans les colonies :*

Les conseils privés et les conseils d'administration.

IV. Tel est le tableau général et sommaire des instruments administratifs. Il vous offre, dans les diverses parties du territoire, *des agents* proprement dits, *des conseils* et *des juges;* d'où l'on peut inférer que l'administration générale de l'État se divise :

Quant à sa forme, en administration { active, consultative, contentieuse,

Quant à son application, en administration { centrale, départementale, municipale.

Il résulte aussi de ce tableau : 1° que l'action administrative est confiée à une série d'agents disposés dans une subordination hiérarchique.

Au centre : des agents suprêmes qui, d'après l'ordre du roi, impriment le mouvement au corps politique; ce qu'exprime parfaitement cette formule : le roi *veut*, les ministres *ordonnent*, tous les autres agents *exécutent.*

Dans chaque grande division du territoire, un agent supérieur qui *reçoit* l'impulsion, et développe alors, sur les personnes et sur les choses, l'étendue de pouvoir qui lui est confiée pour l'exécution des lois.

Dans chaque division intermédiaire, entre le département

et la commune, un agent qui *transmet* l'impulsion et surveille l'exécution des mesures ordonnées.

Enfin, dans chaque division inférieure (la commune), un dernier agent par lequel la puissance exécutive se place en présence du peuple même, et dont la voix se fait entendre pour obtenir l'obéissance par la persuasion, par l'autorité ou par la contrainte.

2° Près de chaque agent, un *conseil* destiné et toujours prêt à l'éclairer sur les difficultés qu'il peut rencontrer, et à lui donner des avis sur les meilleurs moyens de pourvoir à l'exécution des lois.

3° Et enfin, comme, dans le cours de son action, l'administration, même éclairée et bienveillante, peut froisser quelques droits privés qui lui opposent alors une résistance, *des tribunaux* qui, animés de l'esprit du bien public et imbus des principes de l'administration, savent, dans ces débats engagés entre l'intérêt social et l'intérêt privé, faire prédominer le premier, sans exiger le sacrifice absolu d'aucun droit légitime.

Chacune des parties de ce tableau des instruments administratifs va maintenant faire l'objet de nos entretiens successifs.

CHAPITRE PREMIER.

DES AGENTS DIRECTS DE L'ADMINISTRATION.

SECTION PREMIÈRE

Des ministres.

Dans les gouvernements représentatifs, un *ministre* est un fonctionnaire public responsable, nommé par le chef de l'État, et qu'il admet dans sa confiance pour administrer une branche quelconque des affaires de l'État, lui faire le rapport de celles qui exigent des ordres spéciaux de sa part, recevoir directe-

ment ces ordres et les faire exécuter. (Voyez Merlin, *Répertoire.*)

Avant d'examiner avec vous cette fonction, telle qu'elle existe aujourd'hui dans notre pays, il y a quelque intérêt, ce me semble, à jeter sur cette matière un coup d'œil dans notre histoire.

I. Sous les deux premières races de nos rois, il n'y avait pas de ministres, dans le sens que comporte aujourd'hui cette dénomination, parce qu'il n'y avait pas encore d'administration proprement dite. Le *notaire*, l'*apocrisiaire*, le *référendaire*, le *chancelier*, contre-signaient les actes de l'autorité suprême, et les adressaient aux autorités inférieures. Les *ducs*, les *comtes*, les *missi dominici*, premiers agents d'exécution, les recevaient par le canal de ce dernier magistrat. Sa fonction consistait donc dans l'apposition d'un caractère authentique; c'était une transmission, plus encore que l'exercice d'une autorité proprement dite; et voilà pourquoi la fonction de chancelier ou de garde des sceaux a été longtemps, parmi nous, la seule qui représentât le ministère, et l'origine de toutes les autres, qui ensuite, dans une administration plus développée, ont servi de premier organe aux actes de l'autorité suprême.

Lorsque, sous la troisième race de nos rois, et aux époques que je vais vous indiquer, les divers départements du ministère furent successivement institués, le chancelier ou garde des sceaux conserva la prééminence, avec le contre-seing qui en était l'origine et le signe. Il présida tous les conseils du roi; il fut le premier organe du plus haut attribut de l'autorité royale, l'administration de la justice; il siégea, en cette qualité, à la cour des pairs, aux audiences des parlements; il porta la parole, au nom du roi, dans les assemblées nationales, et exprima ses volontés dans toutes les circonstances solennelles; il eut dans ses attributions la distribution des dons, des charges et des offices.

De même que la première des fonctions ministérielles est

née *du contre-seing et de l'apposition du sceau royal*, de même les autres départements du ministère se sont successivement formés par des causes semblables, par la *rédaction des dépêches*. Les secrétaires du prince étaient chargés de cet office; ils étaient alors, en quelque sorte, ce que nous appellerions aujourd'hui des secrétaires du cabinet du roi Les finances devinrent la première matière d'une administration spéciale, et c'est aussi avec leur gestion que commença, comme fonction publique, une espèce de ministère: tantôt dans les mains d'un seul individu, tel qu'était, sous Philippe le Bel, Enguerrand de Marigny, appelé successivement *grand-trésorier*, *surintendant des finances* ou *contrôleur général;*

Tantôt divisé entre plusieurs, tels que les *généraux des finances*, les *commissaires du trésor* sous Henri II, et les *intendants des finances* sous François Ier;

Tantôt confié collectivement à *un conseil*, comme sous Louis XI, et sous Louis XIV, après la disgrâce du surintendant Fouquet.

Florimond Robertel, intendant des finances sous Charles VIII, Louis XII et François Ier, prit le titre de *secrétaire d'État;* mais les secrétaires d'État étaient encore dans une position tellement subordonnée, que ce fut seulement en 1588 qu'ils furent admis, par Henri III, à prêter serment entre les mains du roi; jusqu'alors ils le prêtaient entre les mains du chancelier.

On aurait peine à le croire aujourd'hui : l'organisation de ce pouvoir ministériel qui, dans notre pays, est à la tête du mouvement politique et administratif, n'a commencé que le 11 mars 1626, par le règlement de Louis XIII, qui assigna des départements déterminés aux *quatre ministres d'État* qu'il avait créés.

Réduits à trois à la mort de Louis XIV, puis portés à cinq, puis réduits de nouveau à quatre, les départements ministériels, en 1789, comprenaient: la *maison du roi*, les *affaires*

étrangères, la *guerre*, la *marine*. Il faut y joindre, il est vrai, le *contrôleur général* des finances, qui n'avait pas toujours entrée au conseil; ensuite le *chancelier* ou *garde des sceaux*, le plus ancien de tous les ministres; et un *principal ministre d'État*, qui existait parfois sans département fixe. Ainsi, les ministres étaient au nombre de sept.

II. On se ferait, du reste, une très fausse idée des fonctions de ces secrétaires d'État, tels qu'ils existaient alors, en se les représentant comme celles des ministres d'aujourd'hui. Leur autorité apparente et légale était beaucoup moindre, leur autorité réelle était beaucoup plus étendue.

Ce qu'il y a de remarquable aussi, c'est que le traitement fixe, attaché à leurs emplois, était presque nul (1200 livres sur la maison du roi, en qualité de secrétaire de la chambre et du cabinet du roi); mais une foule d'avantages y étaient joints, et quelques années suffisaient à un ministre pour faire régulièrement une immense fortune. On peut s'en faire une idée par les récapitulations que nous donne Sully, dans ses Mémoires, à la fin de chaque année, avec sa franchise et sa probité connues.

Les attributions semblaient partagées entre eux; mais le territoire aussi était divisé entre les départements ministériels, et chacun avait une portion des provinces à administrer.

Ainsi, le secrétaire d'État de la maison du roi avait Paris et l'Ile-de-France, Soissons, Orléans, le Poitou, la Saintonge, etc.;

Le secrétaire des affaires étrangères avait la Normandie, la Guyenne, la Champagne, le Berry, le Lyonnais;

Le secrétaire d'État de la guerre avait le Dauphiné, le Roussillon, la Franche-Comté, l'Alsace, la Flandre, etc.

Quant aux attributions elles-mêmes, elles n'étaient point distinguées et classées d'après les règles de l'analogie: ainsi, le ministre d'État de la maison du roi avait, dans son département, outre les affaires ecclésiastiques, l'expédition des dons et brevets, les parlements et les tribunaux de justice.

Le secrétaire d'État de la marine avait le commerce mari-

time, les échelles du Levant, les lazarets, et le commerce même avec le nord de l'Allemagne et la Russie.

Le contrôleur général avait les ponts et chaussées, les mines, les hôpitaux, les prisons, les finances des villes et des municipalités, les dépenses locales. Le commerce intérieur était aussi l'une de ses attributions.

Enfin, le chancelier seul avait le titre et le rang de ministre, comme inhérent à ses fonctions ; les autres secrétaires d'État ne l'obtenaient qu'après avoir été admis au conseil des affaires étrangères.

III. A la révolution de 1789, à cette époque d'émulation généreuse où les abus étaient recherchés, sondés, réformés, l'un des premiers soins de l'Assemblée nationale fut d'établir, pour tous les ministres, un traitement fixe, qu'elle détermina à cent mille livres. Quatre-vingt mille étaient, en outre, accordées collectivement pour les ministres d'État sans département, et pour les autres personnes qne le roi jugerait à propos d'appeler près de lui, pour l'aider de leurs lumières. (Loi du 5 juin 1790.)

Bientôt après, l'Assemblée nationale s'occupa du soin de réorganiser le ministère sur de nouvelles bases.

Elle déclara, d'abord, qu'*au roi seul appartenaient le choix et la révocation des ministres.* (Loi du 25 avril 1791, art. 1er.)

Mais elle déclara, en même temps, « qu'il appartenait au pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements du ministère. » (Art. 2.)

Elle fixa ce nombre à six, et détermina les attributions de chacun. (*Ibid.*, art. 4 et suiv.)

Elle voulut qu'il n'y eût point de *premier ministre* (art. 33), et que tous les ministres fussent membres du conseil du roi. (*Ibid.*)

Par ces mesures, le partage des provinces entre les divers départements du ministère cessa. et les attributions des ministres furent réglées d'après l'analogie des matières.

La loi du 27 avril 1791 établit, en outre, un assez grand nombre de règles pour la responsabilité des ministres; je n'ai à vous faire connaître ici que celles qui ont le plus de relations avec le droit administratif.

L'art. 24 statua donc que « Aucun ordre du roi, aucune dé- » libération du conseil ne pourraient être exécutés, s'ils n'é- » taient *contre-signés* par le ministre chargé de la division à la- » quelle appartiendrait la nature de l'affaire; et que, dans le » cas de mort ou de démission d'un ministre, celui qui serait » chargé de l'intérim *répondrait* de ses signatures et de ses » ordres. »

Enfin l'art. 28 établit que « le corps législatif pourrait pré- » senter au roi telles observations qu'il jugerait convenables » sur la conduite des ministres, et lui déclarer qu'ils avaient » perdu la confiance de la nation. »

Du reste, la même loi répéta que leur traitement demeurait fixé à cent mille livres, à l'exception de celui du ministre des affaires étrangères, qui fut élevé à cent cinquante mille. (Art. 34.)

Ces traitements durent continuer d'être payés sur les fonds du trésor public (*Ibid.*), ainsi que cela résultait de la loi du 5 juin 1790.

Le même jour où l'Assemblée décréta la suspension de l'exercice de la royauté, le 10 août 1792, elle voulut pourvoir à l'action du gouvernement, et elle établit que les ministres seraient provisoirement nommés par l'Assemblée et par une élection individuelle: aucun des ministres ne put être pris dans son sein. (Art. 4e.)

Le 1er avril 1794 (12 germinal an II), le ministère fut *suppléé* (c'est-à-dire remplacé) par douze commissions (art. 2), nommées par la Convention nationale, sur la présentation du comité de salut public. (Art. 20.)

Les attributions ministérielles furent réparties entre ces douze commissions. (Art. 5 à 16.)

Toutes ces commissions durent correspondre avec le comité de salut public, auquel elles furent subordonnées. (Art. 17.)

Trois grands services, ceux de la trésorerie nationale, de la comptabilité générale, et de la liquidation de la dette publique, restèrent organisés en dehors de ces commissions (art. 4), mais furent assujettis à la même subordination. (*Ibid.*)

La constitution républicaine du 5 fructidor an III (22 août 1795), qui avait délégué le pouvoir exécutif à un *Directoire*, composé de cinq membres, nommés par le corps législatif, rétablit des *ministres*, confia au Directoire leur nomination et leur révocation (art. 148), et réserva à la Convention nationale le pouvoir de déterminer leurs attributions et leur nombre. (Art. 150.)

Ce nombre fut de six au moins et de huit au plus. (*Ibid.*, art. 150.)

Le 10 vendémiaire an IV (2 septembre 1795), toujours sous le règne de la Convention et l'administration du Directoire, il intervint, sur l'organisation du ministère, une nouvelle loi qui reproduisit, en grande partie, la loi du 27 avril 1791.

La constitution consulaire de l'an VIII (13 décembre 1799) n'a pas apporté de notables changements à cette organisation.

Les règles sur la responsabilité des ministres furent seules profondément modifiées.

Il en fut de même par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804), qui établit l'empire de Napoléon. Une haute cour devait juger les ministres, accusés par le corps législatif.

IV. C'est ici le lieu de vous entretenir, un instant, d'une institution qui n'avait pas eu de précédents depuis 1790, et qui a disparu avec le régime impérial.

Par un arrêté du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799), le Premier Consul avait créé un *secrétaire d'État*. Les dispositions qui déterminaient ses attributions n'ont pas été jusqu'ici publiées. Il est à remarquer toutefois qu'un autre arrêté consu-

laire du 28 du même mois (18 janvier 1800) chargea ce haut fonctionnaire de recevoir les *décrets du corps législatif*, de les tenir en dépôt jusqu'au moment de la promulgation, de les présenter à la signature du premier consul, d'y apposer sur son ordre le sceau de l'État, de les contre-signer, et de les transmettre ensuite au ministre de la justice, chargé de les promulguer.

On peut donc dire que Napoléon venait de créer un véritable garde des sceaux, sous le simple titre de *secrétaire d'État*. Il ne tarda pas, en effet, à élever ses fonctions au rang d'un ministère, dont le chef fut, en outre, chargé de contre-signer *tous les actes de la puissance exécutive;* et dans le fait, d'une part, tous les portefeuilles des ministres, contenant les actes soumis à Napoléon, passaient par les mains du secrétaire d'État; d'autre part, les propositions adoptées par l'empereur étaient contre-signées par lui.

Indépendamment des attributions que je viens de vous faire connaître, le ministre secrétaire d'État avait d'autres fonctions importantes.

D'abord il était le lien de correspondance entre Napoléon et le conseil d'État.

Il était chargé de réunir tous les travaux des divers départements ministériels, pour les transmettre à l'empereur, quand il était absent, et de distribuer entre les différents ministres les ordres de Napoléon.

Il tenait la plume aux différents conseils de gouvernement et d'administration, que l'empereur rassemblait dans son cabinet, en dehors des séances du conseil d'État.

Enfin il avait toutes les affaires de gouvernement qui n'étaient pas attribuées aux autres ministres.

Il n'est pas difficile de comprendre que le ministre secrétaire d'État avait souvent et presque toujours causé de l'ombrage aux autres ministres, qui se plaignaient du contrôle qu'il exerçait nécessairement sur les actes de leurs dé-

partements. A la révolution de 1814, ce ministère fut supprimé.

La France rentrait, du reste, dans un ordre de choses plus conforme à la nature du gouvernement constitutionnel et représentatif : les ministres redevenaient responsables vis-à-vis des chambres législatives, comme vis-à-vis du monarque; ils devaient donc seuls contre-signer les actes qu'ils avaient conseillés ou adoptés; chacun d'eux devait donc reprendre le titre et les fonctions de *secrétaire d'Etat*, pour son département.

Tel est encore aujourd'hui l'état des choses.

V. Sous les gouvernements directorial, consulaire, impérial et royal, il y a eu des démembrements, des créations, des suppressions de ministères : ces détails n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt historique ; ils pourraient être facilement recherchés. Ce que je viens de vous dire des diverses phases de notre législation sur cette matière suffira, je pense, pour l'instruction qui doit vous être offerte dans cette école.

Nous n'avons donc plus à nous occuper que des règles positives; et, après vous avoir montré son origine, j'ai hâte de considérer avec vous la nature et l'objet de la haute fonction de ministre, dans l'ordre constitutionnel et administratif qui nous régit aujourd'hui.

VI. Les *ministres* sont les premiers d'entre les agents chargés d'exercer, sous l'autorité du roi, le pouvoir exécutif dont il est investi.

Cette haute fonction prend sa source dans la nature des choses, qui ne permet pas de penser que, sans de tels intermédiaires, le chef de l'État puisse se livrer à tous les soins que demandent l'exécution des lois, la sécurité et le bonheur du pays. — Elle est, en outre, exigée par notre constitution même. Déjà, par l'art. 4 de son titre III, la constitution de 1791 s'était exprimée en ces termes : « Le pouvoir exécutif » est délégué au roi, *pour être exercé*, sous son autorité, *par* » *des ministres* et autres agents responsables. »

Mais l'art. 12 de notre Charte constitutionnelle porte ce qui suit : « La personne du roi est inviolable et sacrée. *Ses mi-* » *nistres* sont responsables. Au roi seul appartient la puissance » exécutive. »

Ainsi la constitution qui nous régit suppose des ministres ; on peut même dire qu'elle en ordonne l'institution ; dans sa pensée, ils sont *indispensables*. Ils sont interposés, par la loi fondamentale elle-même, entre le roi et la loi, afin de concilier l'inviolabilité de la personne sacrée du monarque avec ce qu'il doit lui-même à l'autorité des lois ; et c'est pour cela qu'ils sont obligés de *contre-signer* tous les actes par lesquels le roi manifeste sa puissance.

Telle est, chez nous, la nature de ces hautes et pénibles fonctions.

VII. Leur objet a déjà, sans doute, été parfaitement compris par vous, lorsque, dans notre dernière séance, je vous ai montré que ces fonctions ont pour but d'imprimer le mouvement au corps politique.

C'est du prince, c'est du roi que les ministres reçoivent, sans intermédiaire, l'action qu'ils doivent communiquer. Ils forment son conseil habituel ; ils se livrent en sa présence à l'examen, à la discussion de toutes les affaires d'État, des plus graves difficultés de l'administration ; ils recueillent les résolutions prises, les solutions données ; et, possédant ainsi la pensée du gouvernement dont ils font eux-mêmes partie, ils peuvent avec facilité imprimer les directions convenables aux rouages de la grande machine politique.

La réunion des différents ministres forme ce que l'on appelle *le ministère*.

VIII. Les ministres sont, il est vrai, au premier degré constitutionnel de la hiérarchie des fonctionnaires publics ; mais ils n'en sont pas moins des agents *subordonnés et dépendants* par position, par devoir et quelquefois par sentiment. Et cependant les combinaisons de notre gouvernement sont telles

que, s'il advenait que la volonté royale s'égarât, et qu'elle pût compromettre les droits ou la sûreté de la nation, la subordination, pour les ministres, n'irait pas jusqu'à la nécessité d'exécuter : l'abandon respectueux d'un portefeuille couvre et défend tout à la fois le prince contre le ministre, le ministre contre le prince, et la nation contre l'abus.

Entre les ministres, les lois n'établissent aucun ordre hiérarchique; afin seulement de faciliter leurs délibérations, lorsqu'ils s'assemblent hors de la présence du roi, il leur est donné par le roi un président, qui d'ordinaire est choisi comme la personne la plus considérable, mais qui n'a ni les droits ni l'autorité d'un premier ministre, et qui, de fait, pourrait n'être pas le ministre le plus influent. C'est chez lui qu'ils se réunissent habituellement.

— Examinons maintenant les attributions de ces divers ministres.

§ Ier. *Attributions des divers ministres.*

Les ministres ont des attributions générales; chacun d'eux a des attributions spéciales.

I. Les attributions générales sont celles-ci :

1° Ils proposent et contre-signent les actes de l'autorité royale;

2° Ils sont chargés de pourvoir à l'exécution des lois et ordonnances;

3° Ils sont ordonnateurs des dépenses publiques, sous la condition d'en rendre compte au roi et aux chambres législatives;

4° Ils ont le droit de réformer les actes des autorités inférieures.

Leur autorité s'exerce sur toute l'étendue du territoire, et même hors du royaume, là où peut s'étendre aussi l'exécution du service.

II. Quant à leurs attributions spéciales, la division qui en a été faite entre eux date des travaux de l'Assemblée constituante.

Il est indispensable de connaître cette division; car il importe à chaque citoyen de savoir quel est celui d'entre les ministres auquel il doit s'adresser pour chaque genre d'affaires.

Mon devoir est de vous en donner la nomenclature; et si l'on vous disait qu'elle est dans l'*Almanach royal et national*, répondez qu'elle ne s'y trouverait que parce qu'elle aurait été d'abord écrite dans des lois et des ordonnances qui forment une importante partie du droit administratif.

Et d'ailleurs, en ouvrant ce gros livre (qui, dit-on, est celui qui renferme le plus de vérités), il serait facile de vous convaincre que les attributions ministérielles y sont divisées, disséminées, délayées, si l'on peut dire ainsi. Il est donc important de vous les montrer dans un ordre méthodique, et en quelque sorte systématisées; c'est ce que j'essaierai de faire.

L'exécution des lois de l'État se divise aujourd'hui entre neuf ministres; nous avons donc neuf ministères ou départements ministériels :

La justice et les cultes;
Les affaires étrangères;
La guerre;
La marine et les colonies;
L'intérieur;
Les travaux publics;
L'agriculture et le commerce;
L'instruction publique;
Les finances.

Je vous dis *aujourd'hui*, parce qu'en effet, même en ces derniers temps, le nombre des ministères n'a pas toujours été le même; la création du neuvième ministère, celui des travaux publics, est du mois de mai 1830.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que la Charte constitutionnelle et les lois secondaires gardent le silence sur ce point. Il est donc incontestable que déterminer le nombre et les attributions des ministres est l'une des prérogatives de la couronne; qu'elle est, en cela, entièrement libre; que son droit dérive de la puissance exécutive, dont le roi seul est investi, et dans l'exercice de laquelle les autres pouvoirs de l'État ne peuvent s'immiscer sans troubler l'ordre social.

Il y a pourtant, je dois vous le faire remarquer, une limite constitutionnelle à ce droit de la couronne d'accroître le nombre des ministres : c'est le droit correspondant à tous les autres, et où tous viennent aboutir, celui de voter annuellement les crédits demandés, et par conséquent de les refuser ou de les accorder, droit qui réside dans les deux chambres législatives.

Cela posé, il convient d'étudier les motifs de la division des ministères, et de la distribution qui a été faite, entre eux, des matières de l'administration générale.

C'est, ainsi que je vous l'ai dit, aux travaux de l'Assemblée constituante qu'il faut recourir pour tâcher d'obtenir, sur ce point, quelques lumières.

L'Assemblée nationale ne voulut que sept ministres.

Le nombre des ministres une fois convenu, l'Assemblée s'est attachée à indiquer, d'une manière précise, l'étendue et les limites respectives des départements ministériels; à réunir les fonctions analogues, et à préparer à l'avance la bonté du service, en soumettant l'administration centrale à un ordre invariable ou qu'elle espérait tel.

C'est en adoptant, dès l'origine de ses travaux, le grand principe de la division des pouvoirs politiques, qu'elle était parvenue à fonder le gouvernement sur des bases si solides qu'il a pu résister à tant d'orages politiques. Ce principe de la division des pouvoirs, qu'elle a suivi jusqu'à la fin de sa carrière, ne devait pas être moins fécond, lorsqu'il s'agis-

sait de l'appliquer aux opérations du gouvernement pratique. Les pouvoirs ministériels devant, d'ailleurs, entraîner désormais la responsabilité, il était indispensable de les séparer et d'en tracer fortement la division.

En décrivant le cercle des devoirs propres à chaque ministre, elle s'est donc efforcée d'établir l'union ou la division des matières, d'après les rapports des objets entre eux, et de tenir, par exemple, les affaires étrangères, celles de la guerre, celles de la marine, entièrement séparées de celles qui devaient se ranger dans l'administration intérieure. Elle s'est proposé de déterminer avec précision les fonctions des différents ministères, afin de leur éviter des embarras, des doutes, des inquiétudes même, en raison de leur responsabilité. Certains, désormais, de leurs limites, les premiers administrateurs de l'État devaient marcher d'un pas assuré dans les voies nouvelles qui leur étaient ouvertes (1).

Elle pensait encore que c'était la réunion d'attributions hétérogènes qui, dans le régime antérieur, avait rendu les ministres dépendants de leurs bureaux; et que la plupart des décisions irréfléchies dont on avait eu à se plaindre étaient le résultat de l'entassement, entre leurs mains, d'occupations dont les principes étaient sans analogie. Elle donnait des marques de son assentiment, lorsqu'on lui disait que la facile exécution des lois, la bonne expédition des affaires, la simplicité dans les comptes, dépendaient absolument d'une bonne division des matières. Remettre au même agent trop de lois diverses à faire exécuter, c'est exiger de lui la connaissance d'un trop grand nombre de détails. Bien peu d'hommes offrent cette habileté; il ne faut pas exiger d'eux plus qu'il n'est possible (2).

(1) Voyez *Rapport et Opinions* de Desmeuniers, au nom du comité de constitution pour l'organisation du ministère, dans les séances de 6 mars et 9 avril 1791. *Moniteur*, numéros 67, 68 et 100.

(2) Discours de M. Anson, séance du 10 avril 1791. *Moniteur*, numéro 102.

Au surplus, la discussion de cette portion de la loi du 27 avril 1791, à laquelle j'ai dû me reporter, dans les documents et surtout dans le *Moniteur* de cette époque, n'offre qu'un très petit nombre d'éclaircissements sur le classement même des matières. Le comité de constitution, qui l'avait opéré et qui l'apportait dans l'Assemblée, s'était efforcé de mettre de l'ordre et de la netteté dans le tableau qu'il en avait tracé ; il pensait qu'il frapperait tous les esprits, et que dès lors les explications devenaient inutiles (1).

Pour nous, messieurs, qui ne fondons pas (Dieu merci !) des institutions, et qui n'avons d'autre but que de bien saisir l'esprit de celles que nous avons le bonheur de posséder, notre tâche est moins facile ; je vais toutefois vous l'exposer, tel qu'il me paraît résulter de l'ensemble du travail de cette époque et de la nature même des choses.

III. Que se proposait l'Assemblée constituante ? Quelle doit être la pensée de tout législateur qui va créer les rouages de l'administration d'un pays? C'est d'assigner à chacun, pour fonction, l'objet que l'on se propose; c'est de diriger son action vers le but que l'on veut atteindre. Or, quel est le but de toute administration nationale? Je vous l'ai dit dès le premier jour, c'est la satisfaction des besoins généraux. Mon opinion personnelle est que ces besoins généraux se résument, en définitive, en ces trois choses : la vie matérielle du peuple, sa vie intellectuelle, la sécurité pour l'État, les personnes et les biens ; ou, en d'autres termes, les subsistances publiques, l'éducation publique, la sûreté intérieure et extérieure de la nation. Toute organisation ministérielle doit donc être faite en vue de ces grands résultats. Nous allons voir si celle que notre pays a reçue en 1791, et qui ne s'est pas beaucoup modifiée, ne satisfait pas, autant qu'il est possible, à de si sacrés devoirs.

(1) Voyez *Rapport* de M. Desmeuniers, séance du 6 mars. *Moniteur*, numéro 68.

1° *Ministère de l'agriculture et du commerce.*

Favoriser le développement et la prospérité de toutes les espèces d'industries, c'est-à-dire de l'agriculture, des manufactures et du commerce; faciliter les approvisionnements publics et privés; secourir enfin le malheur : n'est-ce pas, pour un bon gouvernement, pourvoir, autant qu'il le doit, aux besoins de la vie matérielle du peuple?

Nous allons donc trouver ici les motifs d'une première division des attributions ministérielles.

Ainsi, d'une part, protéger, encourager l'industrie agricole;

Rechercher et réunir les organes de ses besoins, les consulter;

Enseigner à perfectionner les procédés agricoles;

Introduire d'utiles cultures, inconnues jusque là;

Instituer des écoles où s'enseignent les principes de la science et de l'art agricoles;

Créer des établissements pour l'amélioration des races d'animaux utiles à l'agriculture;

Éclairer les cultivateurs sur les moyens de combattre certains fléaux, tels que les épizooties;

Proposer au législateur les mesures devenues indispensables pour le développement de cette industrie;

Honorer et récompenser les agriculteurs les plus distingués et les plus utiles.

— D'autre part, observer et reconnaître l'état des arts industriels, encourager le perfectionnement des manufactures;

Rechercher, réunir, consulter les meilleurs organes de leurs besoins;

Créer des assemblées avec lesquelles l'administration suprême puisse être, à cet égard, constamment en correspondance, par tout l'empire;

Établir des règlements équitables pour la police des ateliers et des ouvriers;

Instituer une autorité paternelle, telle que celle des prud'hommes, qui vide, à l'instant, sans bruit et sans frais, les difficultés entre les ouvriers et les entrepreneurs d'industrie;

Délivrer, aux inventeurs, aux importateurs, les brevets qui leur garantissent, durant un temps équitable, les profits exclusifs de leur travail, de leurs soins et de leurs dépenses;

Créer des écoles publiques d'arts et métiers;

Rassembler et déposer, dans des conservatoires, les modèles ou descriptions de toutes les inventions utiles aux arts et à l'agriculture;

Autoriser avec prudence l'exercice des arts qui pourraient être nuisibles à la santé ou à la vie des hommes;

Appeler, à certaines époques, les manufacturiers, les artistes à réunir les produits de leur industrie, et les offrir à l'appréciation du public;

Récompenser les auteurs des produits les plus utiles.

— D'autre part encore, et quant au commerce intérieur :

Étudier les questions relatives à ce commerce, et consulter ses meilleurs organes;

Préparer les lois et règlements destinés à le protéger et à favoriser son développement;

Faciliter les approvisionnements, par tous les moyens qui sont au pouvoir d'un gouvernement; par exemple :

Déterminer des lieux d'échange pour le commerce, tels que des marchés, des foires, des bourses;

Présider au choix des emplacements, à la salubrité des enceintes, à la fidélité des échanges, et à l'accomplissement de certaines mesures de police;

Établir un système uniforme de poids et mesures, et en maintenir l'exacte application;

Instituer, pour le commerce, des auxiliaires officiels, tels que des courtiers et des agents de change;

Maintenir la libre circulation des subsistances;

S'assurer du but et des moyens des sociétés commerciales

anonymes, des sociétés d'assurances, des tontines, des caisses d'épargne ; les tenir continuellement sous sa surveillance ;

Favoriser l'établissement de grands dépôts de marchandises arrivant de l'étranger, tels que les *docks;*

Accorder à l'intérieur des entrepôts de douanes.

II. Quant au commerce extérieur :

Rechercher les nations et les contrées où peut se porter et s'étendre le commerce national ;

Préparer et modérer les tarifs et lois de douanes et de navigation applicables soit aux exportations, soit aux importations ;

S'entourer, pour cette application, d'institutions stables et d'hommes éclairés et désintéressés ;

Recueillir, par des tableaux analytiques de la navigation et du mouvement aux frontières, tous les documents propres à mettre en lumière les forces commerciales et industrielles du pays ;

Proposer et diriger toutes les enquêtes ayant pour objet de les mieux connaître et de distinguer, plus sûrement, tout ce qui peut hâter leur développement ;

Encourager, par des primes, les pêches lointaines, qui nous préparent de bons marins ;

Défendre enfin le territoire contre les fléaux morbifiques que peut apporter l'abordage des navires étrangers ou le retour des navires nationaux ;

Créer et administrer tous les établissements sanitaires, jugés utiles...

N'est-ce pas là, messieurs, un ensemble de mesures qui vous semble digne du zèle et de la capacité d'un bon administrateur ? n'est-ce pas là suffisante matière pour la création d'un ministère ?....

Toutes ces attributions sont, en effet, celles du ministère de l'*agriculture*, des *manufactures* et du *commerce*.

2° *Ministère des travaux publics.*

I. Ouvrir à toutes ces industries agricole, manufacturière et commerciale, tous les débouchés matériels que comporte le pays; c'est-à-dire établir, suivant un large système, et entretenir avec soin toutes les voies de communication que réclament leurs intérêts communs :

Telles, d'abord, les voies terrestres, et ainsi les grandes routes, qui comprennent les chemins de fer; les routes d'un ordre inférieur; les ponts, ouvrages d'art qui en lient les diverses parties; les rues des villes, bourgs et villages;

Établir et faire exécuter des règles générales pour la conservation de toutes ces voies, et spécialement pour la police du roulage et pour la voirie urbaine.

II. En ce qui concerne les voies fluviales :

Conserver et améliorer la navigation naturelle, c'est-à-dire celle des fleuves et rivières;

Créer un système général de navigation artificielle, au moyen de canaux dérivés des fleuves ou formés par de grands réservoirs;

Établir et modérer les tarifs et droits de péages jugés nécessaires;

Créer des ports de commerce à l'intérieur et sur les côtes; instituer et diriger les agents de ce service;

Établir des phares et fanaux pour la sécurité du commerce maritime;

Diriger l'usage des eaux courantes vers un but d'utilité générale;

Autoriser, en les réglementant, les moulins et usines qui leur empruntent leurs forces motrices;

Établir et surveiller l'exploitation des bacs et bateaux de passage au travers des rivières;

Faire ou encourager à faire les digues et les autres travaux de défense à la mer;

Opérer ou encourager la fixation des dunes, par l'ensemencement et la culture;

Exciter et concéder le desséchement des marais.

III. Créer, pour tous ces services, un corps d'ingénieurs, le réglementer, en choisir les membres, les diriger, les surveiller et les récompenser;

Instituer, pour les perfectionner, avant de leur confier le service public, une école spéciale des ponts et chaussées;

S'occuper, avec un soin égal, de la richesse minérale du pays;

En rechercher la puissance;

En faire ou mieux encore en concéder l'exploitation; la réglementer, la surveiller, l'éclairer;

Autoriser les hauts-fourneaux, forges et autres usines qui leur empruntent leurs matières premières ou leurs agents de combustion;

Créer, pour ce service, un corps spécial d'ingénieurs, le réglementer, en choisir les membres, les diriger, les surveiller, les récompenser;

Instituer, pour les perfectionner, du moins dans la théorie, une école des mines; et former des ouvriers mineurs dans une école, aussi spéciale;

Favoriser l'approvisionnement, en combustibles, de Paris, ce vaste gouffre où s'engloutissent tant d'objets de consommation!

IV. Faire dresser, adopter les plans des bâtiments civils et monuments publics à construire aux frais de l'État;

En ordonner, diriger et surveiller la construction, en régler les dépenses;

Choisir les architectes, agents de ces constructions, et les inspecteurs qui les surveillent;

Instituer et présider le conseil auquel ces plans et leurs devis seront soumis;

Veiller à l'entretien et à la conservation de tous les monuments publics de Paris....

Tel est encore un ensemble d'attributions analogues, qui composent *le ministère des travaux publics*, qui toutes sont éminemment utiles au public, et qui, en très grande partie, ont pour but spécial de favoriser le développement de toutes les industries, et par là de pourvoir aux subsistances publiques, à la vie matérielle du peuple.

— Il est temps, messieurs, que je vous déroule le tableau des attributions du ministère qui s'occupe plus spécialement de son développement moral, de sa vie intellectuelle.

3° *Ministère de l'instruction publique.*

Celui-ci a la direction de l'*instruction publique* par tout le royaume, et s'efforce constamment de procurer à l'État des citoyens moraux et éclairés, et aux institutions des sujets fidèles.

I. Sous le titre de *grand-maître de l'Université*, le ministre qui est à la tête de ce département gouverne le corps de professeurs établi par les lois, corps dont la mission est d'accomplir deux devoirs importants, à savoir: d'offrir aux Français les moyens de développer et de perfectionner sans cesse leurs facultés morales, et d'offrir à tous également les moyens de développer et de perfectionner leurs facultés intellectuelles; dans la proportion de leurs besoins divers et de leurs diverses destinations.

Le grand-maître de l'Université dirige, en cette qualité, tout le corps enseignant, qui comprend plusieurs sortes d'écoles, distinguées entre elles par les trois différents degrés d'instruction qu'elles présentent :

Les écoles du premier degré, ou écoles primaires;

Les écoles du second degré, ou colléges et pensions;

Les écoles du troisième degré, ou facultés.

— Il pourvoit, en conséquence, à l'établissement des écoles publiques élémentaires et supérieures; il veille à la réunion

des communes pour l'établissement et l'extension d'écoles primaires publiques.

Il embrasse, dans son action et sa surveillance, les comités locaux et les comités d'arrondissement qui participent à l'administration de ces écoles;

Les commissions d'examen pour la délivrance des brevets de capacité aux instituteurs primaires;

La nomination des instituteurs communaux, les pensionnats primaires;

La nomination des inspecteurs spéciaux des écoles primaires;

L'organisation et la direction des écoles normales primaires.

— Quant à l'enseignement secondaire, il nomme aux emplois d'administration et d'enseignement de l'école normale.

Il règle les concours pour l'admission des élèves de cette école, et les concours aussi pour les divers ordres d'agrégation.

Il nomme à tous les emplois d'administration et d'enseignement dans les colléges royaux et les colléges communaux.

Il règle les études de ces divers colléges.

Il fait surveiller les institutions et pensions.

Il pourvoit à l'établissement de cours publics d'instruction secondaire, à l'établissement de cours industriels et commerciaux; sa sollicitude s'étend même sur ceux qui sont en dehors de la sphère de l'Université.

Il surveille enfin, d'une manière spéciale, l'établissement et l'enseignement des écoles secondaires ecclésiastiques.

— En ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'action du grand-maître embrasse :

L'administration des facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres, et la nomination des divers fonctionnaires administratifs de ces facultés;

L'enseignement et la police de tous ces établissements;
L'exécution des règlements sur les concours;
La collation et l'échange des grades;
L'expédition des diplômes;
La nomination des professeurs des écoles secondaires de médecine;
L'enseignement et la discipline dans ces écoles;
Enfin les autorisations nécessaires pour ouvrir des cours publics de haut enseignement.

— En ce qui concerne l'administration générale de l'Université, le grand-maître pourvoit à la nomination des divers fonctionnaires des académies, tels que recteurs et inspecteurs, membres des conseils académiques, inspecteurs généraux de l'Université.

Il présente au roi la nomination des membres du conseil royal de l'université, et préside lui-même cette institution, par laquelle se couronne tout l'édifice universitaire. Il participe à toutes les attributions qui sont données à celui-ci par les lois.

II. Comme investi des pouvoirs ministériels, il répartit, entre les divers services, les fonds qui sont alloués au budget, pour les dépenses de l'instruction publique.

Il liquide leurs dépenses.

Il ouvre et entretient des relations de correspondance avec toutes les sociétés savantes et littéraires.

Il pourvoit à l'autorisation nécessaire à l'existence de quelques unes d'entre elles.

Son autorité embrasse encore l'administration des bibliothèques publiques,

Du bureau des longitudes,
Des observatoires,
Du Muséum d'histoire naturelle,
Du Collége de France,
Des écoles britanniques,

De l'école des langues orientales,
De l'école des chartres;
Les relations avec l'Institut royal de France,
Avec l'Académie royale de médecine,
Avec les écoles de pharmacie.

Il dirige la recherche et la publication des monuments inédits, relatifs à l'histoire de France, et les travaux des comités historiques, institués près de son ministère.

Il reçoit enfin le dépôt des livres ordonné par les lois, et procède à la distribution toute bienveillante des ouvrages imprimés aux frais de l'État.

III. Ainsi, c'est à trois ministres qu'est confié chez nous le soin de pourvoir, en très grande partie, à ces deux premiers besoins du peuple : d'abord la vie matérielle, ou, dans l'intérêt des subsistances publiques, le développement de toutes les industries; ensuite, la vie morale et le développement de toutes les facultés de l'intelligence.

Mais quelle utilité pourrait-il y avoir à s'occuper de la satisfaction de ces premiers besoins, s'il n'était pas donné à chaque membre de la société d'en jouir en sécurité?..

La sécurité intérieure et extérieure est donc le troisième intérêt général que l'administration publique doit se proposer de satisfaire, et c'est incontestablement le plus vaste !

A l'intérieur du royaume, on ne peut atteindre ce but, 1° qu'en établissant et maintenant l'ordre public, 2° en administrant équitablement la justice, 3° en pourvoyant à la bonne gestion de la fortune publique.

Voici donc comment il est satisfait à tous ces besoins : par la création de trois ministères, et par la distribution entre eux de tous les moyens d'action et de surveillance qui sont en harmonie avec le but proposé.

Ces ministères sont ceux de l'intérieur, de la justice et des finances.

4° *Ministère de l'intérieur.*

I. Faire exécuter les lois relatives au système électif, base de nos institutions représentatives, et ainsi :

Les élections politiques,

Les élections départementales,

Les élections communales;

Maintenir la division du territoire, et pourvoir toutefois aux changements qui seraient devenus nécessaires, dans les circonscriptions adoptées;

Faire exécuter les lois sur le recensement de la population;

Diriger et surveiller l'administration des intérêts départementaux et communaux;

Pourvoir à la nomination de tous les agents inférieurs de l'administration directe;

Exécuter les lois sur les chemins vicinaux et l'entretien des petits cours d'eau;

Exécuter les lois relatives à la police générale du royaume, à la tranquillité et à la sûreté intérieures;

Exécuter les lois sur l'institution de la garde nationale, service d'ordre et de sûreté;

Créer et administrer les lignes télégraphiques;

Pourvoir à ce qu'exigent les fêtes publiques;

Autoriser et surveiller l'exploitation des théâtres;

Administrer ceux qui sont à la charge de l'État;

Surveiller l'exercice des professions d'imprimeur et de libraire.

II. Dans un but d'ordre et d'humanité tout à la fois, diriger et surveiller l'administration des établissements destinés à l'accomplissement légal de la bienfaisance publique tels que :

Les hôpitaux,

Les hospices,

Les asiles d'aliénés,

Les ateliers de charité,

Les bureaux de bienfaisance;

Distribuer les secours généraux accordés par les lois de finances;

Diriger et surveiller l'administration des refuges destinés à la répression de la mendicité.

III. Dans un but d'ordre et de sécurité, pourvoir à la création et à l'administration des établissements de répression pour les criminels, tels que:

Les maisons centrales de force et de correction,

Les prisons départementales de correction,

Les maisons de justice,

Les maisons d'arrêt.

IV. D'autre part, et par une action plus douce et consolante, récompenser les actions généreuses;

Encourager les beaux arts, fonder et administrer les écoles qui s'y rattachent;

Conserver les monuments historiques, et rechercher les antiquités répandues sur la surface du pays;

Enfin administrer et conserver les archives générales du royaume.

Telles sont les attributions du ministère de l'intérieur, qui, pour leur part, concourent à l'établissement de l'ordre et à son maintien, et par conséquent à la sûreté générale intérieure.

Le second ministère dont l'action s'exerce aussi dans cette sphère, est celui de la justice et des cultes.

5° *Ministère de la justice et des cultes.*

I. Conserver le sceau de l'État; l'apposer sur les lois, les lettres-patentes et autres actes de chancellerie;

Former et réviser le Bulletin officiel des lois et des ordonnances royales;

Promulguer les lois et faire tenir un registre qui constate cette formalité;

Conserver les originaux des lois;

Pourvoir à l'administration de la justice en général, et pour cela organiser l'ordre judiciaire;

Pourvoir à la nomination et à l'institution des juges, ainsi qu'à celle des membres du ministère public;

Exercer une active surveillance sur toutes les parties de l'ordre judiciaire;

Correspondre habituellement avec les procureurs-généraux du roi et leurs substituts, sur tout ce qui est soumis à l'action ou confié à la surveillance du ministère public;

Maintenir la discipline dans le sein de l'autorité judiciaire, et mander, s'il le faut, devant sa personne les membres des cours et tribunaux, ainsi que les officiers du ministère public, à l'effet de s'expliquer sur les faits qui peuvent leur être imputés;

Pourvoir à la nomination des divers officiers ministériels qui assistent la justice dans l'accomplissement de ses devoirs: tels les avoués, les huissiers, les commissaires-priseurs;

Surveiller le régime et l'organisation du notariat; faire nommer ses membres;

Exercer sur ces deux corps une police ferme en même temps que bienveillante, et veiller à l'exécution des lois sur leur discipline.

Tel est un premier ordre d'attributions du garde des sceaux.

II. Ce ministre de la justice a aussi et nécessairement dans ses attributions:

La poursuite des crimes, au nom de la société, par le ministère public, qui est son organe, et la surveillance sur l'instruction des affaires de simple police, correctionnelle et criminelle;

L'exécution des lois relatives au jury;

L'extradition des criminels;

Le recours en grâce, les commutations de peines;

Les demandes en réhabilitation;

Les frais de justice criminelle;

La présidence de la cour de cassation, dans quelques occasions solennelles;

La présidence habituelle, le personnel et la discipline du conseil d'État;

La réception du serment des conseillers-maîtres et référendaires de la cour des comptes, et quelques attributions de moindre importance, en ce qui concerne cette cour. (Voyez loi du 16 septembre 1807, art. 9 et 22, et décret du 28 septembre 1807.)

III. L'ordre public, en ce qui touche les familles, a aussi le garde des sceaux pour protecteur, et c'est pour cela qu'on a rangé dans ses attributions :

1° La surveillance de la tenue de l'État civil, et l'examen annuel des procès-verbaux de vérification des registres;

2° La publication des demandes et jugements en déclaration d'absence;

3° Les dispenses d'âge, de parenté et d'alliance pour mariage;

4° Les changements et additions des noms qui distinguent les familles;

5° Les autorisations de servir à l'étranger;

6° La réintégration dans la qualité et les droits de citoyen français;

7° L'admission des étrangers à s'établir en France;

8° Les diverses naturalisations;

9° La collation des titres de noblesse;

10° Les droits du sceau des titres, la nomination et la surveillance des référendaires au sceau.

IV. Enfin le ministre de la justice a, dans ses attributions, 1° surtout à cause de l'impression et de l'envoi du Bulletin des lois, l'administration et la direction de l'Imprimerie royale;

2° Le Journal des Savants, qui se publie aux frais de l'État, et qui s'imprime dans cet établissement national;

3° La Légion d'Honneur. L'administration de cet ordre est, il est vrai, confiée à un grand-chancelier, qui travaille directement avec le roi; mais, comme ce haut fonctionnaire n'est pas ministre, tous les actes qui peuvent emporter responsabilité sont contresignés par le garde des sceaux, ministre de la justice.

V. La seconde branche des attributions actuelles de ce ministre est l'administration générale *des cultes*. En cette qualité, il est chargé de pourvoir:

Au maintien du principe constitutionnel de la liberté des cultes;

Aux relations avec la cour de Rome; à l'examen des bulles, brefs, rescrits et autres actes de cette cour;

A la police de tous les cultes;

Aux appels comme d'abus;

Aux missions apostoliques à l'extérieur;

A la nomination au cardinalat, aux archevêchés et évêchés; à la nomination des pasteurs, ministres et rabbins;

A l'agrément à donner par le roi aux nominations des vicaires généraux, des chanoines et des curés;

A la circonscription territoriale des paroisses, des églises consistoriales et des synagogues;

A l'érection des cures, succursales, chapelles, annexes, oratoires, temples et synagogues, c'est-à-dire de tous les lieux publics ou privés où peut s'exercer le culte;

A la création des vicariats;

A l'administration des biens et revenus des fabriques;

A l'établissement des presbytères;

A l'administration temporelle du chapitre royale de Saint Denis, pieux asile des grands dignitaires ecclésiastiques;

A l'examen des statuts des chapitres cathédraux;

A l'examen des statuts et à l'autorisation, s'il y a lieu,

des congrégations et communautés religieuses de femmes;

A la tutelle de tous les établissements ecclésiastiques, en ce qui concerne l'acceptation et l'emploi des dons et legs, les acquisitions, les échanges et aliénations de biens et rentes;

Aux acquisitions, aliénations, constructions, réparations de tous les édifices diocésains, tels que cathédrales, archevêchés, évêchés et séminaires;

Enfin, aux dépenses générales du culte catholique et aux secours à donner pour la réparation des temples protestants et juifs...

Tel est l'ensemble des attributions du ministère de la justice et des cultes.

Il me reste à vous exposer, en ce qui concerne l'ordre et la sûreté intérieure de l'État, ce qui compose la gestion de la fortune publique, c'est-à-dire les attributions conférées au ministère des *finances*.

6° *Ministère des finances.*

I. Ce seul mot, messieurs, *finances de l'État*, doit éveiller en vous l'idée de l'importance d'une telle fonction! Dans l'État, en effet, comme dans la vie privée, les ressources financières sont le nerf de toutes choses; et ici, il s'agit de faire face aux dépenses publiques et d'appliquer les ressources nationales aux besoins publics.

Trouver ces ressources; les exploiter sans trop gêner les citoyens; ne pas laisser languir les diverses branches de l'administration publique, savoir ménager les recettes, de manière à avoir des excédants, ou du moins pouvoir compter sur des ressources certaines, quand des circonstances extraordinaires exigent de plus fortes dépenses; enfin n'asseoir les impôts que sur les individus, biens, denrées, professions qui peuvent les supporter, et le faire sans tarir les sources de la prospérité publique : tel est, à peu près, le secret

de la science des finances; c'est en cela que consiste l'art des financiers, c'est-à-dire des fonctionnaires publics, chargés, sous l'empire des lois, de la direction ou du maniement des finances (1).

Cette direction, ce maniement suprême sont confiés chez nous à un seul agent, qui se nomme *ministre des finances*.

[Il est à remarquer toutefois que ces attributions comprennent deux ordres assez tranchés de fonctions: les *finances proprement dites* et le *trésor public*. Durant quelque temps, ces deux administrations ont été séparées: la pensée avait été que l'une servît de contrôle à l'autre; elles sont aujourd'hui réunies dans les mêmes mains.

Ainsi, d'une part, en ce qui concerne la direction des *finances générales*, la proposition et l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes, et sur l'établissement et la perception des contributions indirectes;

La direction et la surveillance de toutes les administrations financières, c'est-à-dire de toutes les sources du revenu public, à savoir:

La régie des douanes,
Celle des impôts indirects,
Celle de l'enregistrement et des domaines,
Celle des forêts nationales,
Celle des postes,
Celle des tabacs,
Celle des monnaies,

Enfin toutes les régies, entreprises et baux qui donnent un produit au trésor public.

II. D'autre part, en ce qui concerne plus spécialement l'administration du *trésor*:

L'exécution des lois et règlements ayant pour objet de faci-

(1) Voyez *Encyclopédie des gens du monde*, à ce mot.

liter la rentrée des impôts, d'assurer les recettes, et de régler les dépenses publiques;

La distribution des fonds à mettre à la disposition des divers autres ministres;

L'autorisation de payer leurs ordonnances, délivrées dans les formes constitutionnelles;

La formation, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre général des pensions civiles et militaires;

La rédaction des instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers des finances, des payeurs des départements, divisions, ports, armées et colonies;

La surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus de toute nature dans la caisse du trésor public à Paris, ou dans les caisses extérieures;

Les négociations qu'exige ce grand service;

Le recouvrement des fonds eux-mêmes;

Les poursuites pour le recouvrement des débets des comptables, et autres débiteurs du trésor;

Les établissements de banque créés ou autorisés par les lois;

La justification de toutes les recettes et de l'emploi de tous les revenus;

Enfin la réunion des éléments du budget de l'État, en recettes et en dépenses, sa composition et sa présentation annuelle au Roi et aux Chambres;

Et, en outre, la présentation de la loi des comptes, c'est-à-dire la justification de l'emploi des crédits ouverts par la législature.

Telle est la large part d'attributions conférées au ministre des finances, à l'administrateur suprême, duquel dépendent peut-être le plus la sûreté et la prospérité de l'État, et dont les lumières, l'exactitude, l'équité, la haute probité, ont peut-être le plus d'influence sur toutes les parties de la vaste administration du royaume.

III. Avec ce ministère, se complètent les attributions des trois ministres dont le devoir est de maintenir la sécurité de l'État, à l'intérieur. Mais le devoir de tout gouvernement est aussi de travailler à assurer la sécurité extérieure, c'est-à-dire l'indépendance nationale, celui de tous les biens qui, sans nul doute, doit être le plus précieux à un peuple, puisque sans cette indépendance, tous les avantages qui pourraient résulter de son organisation intérieure seraient frappés de stérilité.

Il s'agit donc ici de fortifier la nation contre les attaques du dehors, et par là aussi d'établir son autorité morale, la confiance qu'on doit avoir de sa force et de son esprit de justice.

Trois moyens se présentent naturellement pour atteindre ce but :

Établir et entretenir une bonne et sincère harmonie avec les nations étrangères ;

Organiser, pour le pays, de bons et sûrs moyens de défense ;

Et, si la situation de ce pays le comporte, créer et entretenir une marine redoutable.

Pour accomplir des devoirs si importants, trois ministères sont nécessaires : un ministère des affaires étrangères, un ministère de la guerre, un ministère de la marine.

7° *Ministère des affaires étrangères.*

I. Sans doute le devoir d'un bon gouvernement est de pourvoir à l'indépendance du territoire, par le développement des forces nationales, et, s'il le faut, par les armes.

Mais la guerre, outre les calamités de toutes sortes qu'elle entraîne, a souvent aussi ses hasards ; la prévenir, lorsqu'on peut le faire avec honneur, est donc le moyen le plus sûr de protéger le sol de la patrie.

L'histoire nous atteste que beaucoup de guerres longues et

désastreuses ont été entreprises pour des malentendus ; que des explications entre les parties belligérantes eussent prévenu les hostilités, qui ne s'arrêtent que difficilement, lorsqu'elles sont une fois engagées, parce que, à la guerre, les intérêts se compliquent vite, et que souvent un fol amour-propre fait continuer la lutte qu'on voudrait voir terminée.

Il est donc fort essentiel, pour les nations, que leurs gouvernements entretiennent des relations constantes et suffisamment étendues pour les mettre à portée de se bien connaître, pour asseoir entre eux des rapports bienveillants, de telle façon que l'on ne fasse jamais la guerre qu'en toute connaissance de cause, après avoir honorablement épuisé les moyens de conciliation.

Les rapports extérieurs de l'État ont donné naissance à une sorte de science qu'on appelle *diplomatie*, science sinon presque inconnue, du moins presque absolument négligée par les peuples anciens, et qui, dans ces derniers siècles, a pris un développement qui tournera de plus en plus, il faut l'espérer, au profit de l'humanité et de la civilisation.

Ces développements de la science diplomatique ont forcé les gouvernements des États européens et ceux des autres pays de l'univers qui ont imité leurs institutions, à accorder, dans la haute administration, une place considérable aux relations d'État à État; les princes ont ainsi été obligés d'avoir près d'eux un ministre spécialement chargé de ce qui concerne les relations extérieures, et de les centraliser près de lui; ils ont été obligés, en outre, de se faire représenter, auprès des diverses nations, par des agents accrédités et connus. Il n'est pas possible de faire moins, dans la position actuelle du monde civilisé. — L'expérience de tous les jours nous montre que l'organisation de certains États elle-même se règle quelquefois avec le secours de la diplomatie. Aussi voyons-nous que toute agrégation politique qui a quelque consistance ne manque pas d'envoyer des agents diplomatiques auprès des

nations influentes : de là des négociations multipliées, des réceptions, des entrevues, des conférences nombreuses, délicates, importantes. Pour être conduites avec la sagacité et la dignité convenables, de telles opérations exigent bien un agent supérieur et spécial, tel qu'un ministre (1).

Comme la haute administration d'un grand nombre d'autres États, notre ministère compte, dans son sein, un ministre des affaires étrangères.

Former et entretenir de bonnes relations avec les peuples étrangers;

Faire avec eux des traités et des conventions d'alliance et de commerce, les ratifier, les expédier;

Veiller à leur fidèle exécution;

Envoyer, près des puissances étrangères, des ambassadeurs, des ministres, résidents, consuls et autres agents diplomatiques, leur délivrer leurs commissions, provisions et brevets;

Rédiger les instructions dont ils seront porteurs ou qui leur seront transmises;

Notifier aux gouvernements étrangers la mission, le rappel ou la recréance de ces agents;

Recevoir et présenter au chef de l'État les envoyés des gouvernements étrangers;

Faire maintenir leurs priviléges, tant qu'ils sont sur le sol de la France;

Veiller à la conservation des traités et documents diplomatiques de tout genre;

Faire opérer la démarcation du territoire national, en faire maintenir les limites;

Protéger au dehors les intérêts moraux et matériels de la France, et spécialement ses intérêts commerciaux;

(1) Voir le portrait d'un ministre des affaires étrangères, par M. de Talleyrand, dans l'Éloge historique de M. le comte Reinhard, lu à l'Institut, en mars 1838.

Protéger aussi les sujets français à l'étranger;

Veiller à ce que leur état civil soit régulièrement constaté;

Recevoir, transmettre et faire suivre les réclamations des sujets français envers les sujets et les États étrangers :

Telles sont chez nous, en résumé, les attributions du ministère des *affaires étrangères.*

8° *Ministère de la guerre.*

Celles du *ministère de la guerre* ont une bien plus vaste étendue.

I. L'art militaire embrasse la formation, la discipline, la conduite et la conservation des armées.

Une seule de ces choses, la conduite des armées (que l'on divise en tactique et en stratégie), comprend la direction et l'emploi des troupes, les évolutions, les exercices, le mouvement et l'action combinée de toutes les armes, les batailles, les combats, les siéges: c'est le domaine du capitaine; cette science est hors de la sphère administrative.

Restent l'organisation, le régime habituel, la police, la justice, l'entretien et la conservation des armées: c'est là le vrai domaine de l'administrateur; c'est celui d'un ministre de la guerre.

Son premier soin doit être de pourvoir à l'organisation de l'armée, c'est-à-dire de lever et d'incorporer les soldats qui composent les corps de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie et du génie, éléments nécessaires de toute armée moderne.

II. Mais il ne suffit pas d'organiser une armée, il faut veiller à son entretien et à sa conservation, c'est-à-dire qu'il faut l'armer, la nourrir, la vêtir, l'équiper, l'abriter; il faut traiter les soldats malades. Toutes ces choses, plus difficiles à exécuter qu'il ne semble au premier abord, rentrent essentiellement dans la sphère des attributions du ministre de la guerre.

Il faut, en outre, former tous les approvisionnements né-

cessaires au matériel, c'est-à-dire en armes et en munitions, de telle sorte que non seulement l'entretien de l'armée soit toujours facile, mais, en outre, qu'au besoin, elle soit toujours prête à entrer en campagne.

III. La discipline est encore l'un des objets qui doivent le plus préoccuper un ministre de la guerre. Il serait fort inutile de m'attacher ici à démontrer la nécessité d'une discipline dans les armées. Aucune agrégation, quelque paisible que soit le but de ses travaux, quelque restreint que soit le nombre de ses membres, ne peut subsister sans discipline. Que serait donc une immense réunion d'individus, tous divers par le caractère et l'éducation, d'hommes jeunes, munis d'armes, et habitués, par leur profession, au triomphe de la force matérielle! — Certes, mieux vaudrait n'avoir pas d'armées, que d'avoir des armées sans discipline.

C'est donc là une importante attribution qui comprend naturellement: l'établissement et le maintien de la hiérarchie, la recherche et la poursuite des infractions même légères, la justice militaire, l'exécution de ses décisions, l'administration des compagnies de discipline, les ateliers des condamnés aux travaux publics, les prisons militaires, les grâces et les commutations de peines; et, lorsque la guerre a éclaté, le soin des prisonniers de guerre, leur police et leur échange.

IV. Ce n'est pas tout encore, pour la sûreté du pays, d'organiser, d'entretenir, de conserver une armée, d'y établir et maintenir la discipline: il faut à ce pays une réserve pour les jours du danger. La plus vulgaire prudence exige que cette réserve soit formée, dirigée, surveillée, employée au besoin. Là réside donc encore un grand devoir.

Et si l'armée et sa réserve doivent se mettre en campagne, combien de mesures toutes spéciales et de la plus grande urgence! Les plus saillantes se rapportent aux transports, aux approvisionnements de toute espèce, à la conservation de ces approvisionnements, aux campements, aux ambulances, à

tous les moyens d'hygiène, à tous les secours protecteurs.

V. Enfin, à titre de l'un des grands moyens de sécurité pour l'indépendance nationale, se présentera la construction et la fortification des places de guerre.

Parmi les divers objets que le gouvernement doit se proposer en construisant les places fortes, voici, je crois, les plus importants :

1° Renfermer, à portée des armées, les grands dépôts de matériel, et les hôpitaux nécessaires aux opérations de l'armée;

2° S'assurer, sur les côtes, des lieux d'embarquement et de débarquement; les interdire à l'ennemi; mettre les arsenaux de l'État à l'abri d'une destruction *à la main;* et rendre, autant que le terrain le permet, les bombardements venant de la mer impossibles;

3° Mettre au moins une partie de la population des provinces frontières, ainsi que leurs richesses, à l'abri des incursions de l'ennemi; se conserver ainsi les ressources, en hommes et en argent, qu'il est possible de tirer de ces provinces, et en priver les ennemis;

4° Fournir, au besoin, des lieux d'étape fermés. Par ce moyen, une armée défensive n'est pas forcée de s'affaiblir par des escortes pour les convois: elle peut rester toujours réunie, et, sans presque abandonner sa position, changer à volonté sa ligne et sa base d'opérations;

5° Obliger enfin l'ennemi à perdre du temps pour faire des siéges, ou à laisser une partie de ses forces en observation sur ses derrières.

Vous concevez désormais de quelle importance est cette attribution d'un ministre de la guerre.

Il va sans dire, en outre, que son action doit embrasser les dépôts d'artillerie, les forges, les fonderies et manufactures d'armes, et le service des poudres et salpêtres.

VI. Les attributions de ce ministre comprennent encore, chez nous :

Le corps royal d'état-major;

Les écoles militaires et d'application, de l'état-major, de l'artillerie et du génie;

Les écoles régimentaires;

Le gymnase normal militaire et les gymnases régimentaires;

L'école polytechnique;

Le dépôt central et le musée d'artillerie;

Le dépôt des fortifications;

L'hôtel royal des invalides, son personnel, son administration, la comptabilité de ses dépenses;

Le dépôt de la guerre, comprenant:

1° La carte de France, et tous les travaux géodésiques et topographiques qui s'y rapportent;

2° Les travaux intérieurs, les cartes, plans, dessins et gravures intéressant les opérations militaires;

3° Les archives de la guerre, les travaux historiques;

4° La statistique militaire de la France et de l'étranger;

5° La bibliothèque de la guerre.

Le personnel, le mouvement, le service, l'inspection, l'administration et la comptabilité de la gendarmerie des départements et de l'armée;

La garde municipale et les sapeurs-pompiers de la ville de Paris;

L'intendance militaire;

Le service des vivres et fourrages;

Le service des subsistances;

Le chauffage et l'éclairage;

Les ouvriers d'administration;

Le conseil de santé des armées;

Le corps des officiers de santé;

Le service des transports généraux de la guerre;

Les convois militaires;

Le domaine militaire et les acquisitions d'immeubles à réunir à ce domaine;

La comptabilité des dépenses diverses, prévues, imprévues et secrètes ;

La répartition des fonds généraux ;

La surveillance et l'emploi des crédits législatifs ;

La délivrance des ordonnances de paiement ;

La commission mixte des travaux publics, pour tous les travaux projetés dans la zone militaire du royaume, et qui intéressent tout à la fois le ministère des travaux publics et ceux de l'intérieur, de la guerre et de la marine.

VII. Enfin, jusqu'à nouvelle disposition, la direction générale des affaires de l'Algérie, c'est-à-dire :

Les opérations militaires,
Les affaires politiques,
La législation,
L'administration générale,
La justice,
Les cultes,
L'instruction publique,
Le commerce,
Les travaux publics,
Les services financiers,
Le personnel de tous les emplois civils, judiciaires et financiers,
Les travaux statistiques,
Et la colonisation, dernier terme des efforts de la France en ce pays.

— L'esprit s'effraie presque à considérer seulement le vaste ensemble des devoirs imposés au ministre de la guerre ! Ils tendent tous, vous le voyez, à assurer la sécurité et l'indépendance nationales.

Les attributions du ministre de la marine (les dernières qui nous restent à parcourir) ont avec celles-là beaucoup d'analogie, dans la spécialité des services auxquels il préside.

9° *Ministère de la marine et des colonies.*

I. Il est en Europe, et dans les autres contrées de l'univers, quelques nations qui sont entourées de tous côtés par les terres : celles-là n'ont point à s'occuper d'une armée navale. Il en est beaucoup d'autres pour lesquelles la marine est un important objet de l'administration publique; enfin, il en est pour lesquelles ce semble être l'objet capital, le fondement le plus sûr de l'indépendance et de la force nationales. Ces deux dernières catégories de nations doivent tendre à se créer une marine capable de protéger leur commerce dans toutes les parties du monde, et d'appuyer aussi leurs relations diplomatiques, partout où elles auraient besoin d'une imposante démonstration de puissance.

Or, pour se créer des forces navales respectables, il faut d'abord construire des vaisseaux.

Lorsqu'un cas de guerre se présente, tout État maritime doit avoir à sa disposition des citadelles flottantes, pour être prêt à venger promptement son injure, et ne pas donner, à la nation dont il a reçu cette injure, le temps de disposer des forces supérieures. L'État doit encore les avoir à sa disposition pour être en mesure de défendre le territoire national, au premier signal de l'attaque. Compter sur les navires de commerce, dont la réunion forme la marine marchande, serait une véritable témérité : on peut espérer d'y rencontrer un secours plus ou moins efficace; mais ces vaisseaux ne sont pas, en général, construits pour supporter une guerre maritime. Il faut donc que l'administration s'occupe, tout d'abord, de faire construire des vaisseaux de guerre, pour être toujours disposée à l'attaque ou à la défense légitimes, ou bien seulement à protéger au loin le commerce national.

II. Après avoir construit les vaisseaux, il faut les approvisionner de tout leur matériel, lever des gens de mer et des

ouvriers maritimes qui exécutent les manœuvres et les évolutions nautiques.

III. Il faut enfin en former les équipages, c'est-à-dire répartir les forces navales sur chaque vaisseau, proportionnellement à sa capacité, à son importance et à sa destination;

Et les garnir d'artillerie, puisque l'artillerie, depuis l'invention de la poudre, est devenue l'arme ordinaire et la plus puissante des combats maritimes.

IV. Ce n'est pas tout encore ! Ainsi que pour l'armée de terre, il faut pourvoir aux subsistances et à la santé de l'armée navale, et organiser un corps de commissaires ou d'intendants, et d'officiers de santé;

Il faut pourvoir à l'établissement et à l'entretien d'hôpitaux de la marine;

Il faut appliquer une surveillance plus sévère encore à tout ce qui concerne la discipline et la justice maritimes : la nature même des choses le commande.

Telle est donc une première et très active portion des fonctions du ministre de la marine.

V. Elles embrassent encore, dans notre pays :

Les mouvements des forces navales et les opérations maritimes,

L'administration de l'établissement des invalides de la marine,

L'école navale,

L'école d'application du génie maritime,

Les écoles d'hydrographie,

Le corps des ingénieurs-constructeurs de navires,

Le corps des ingénieurs hydrographes de la marine,

La levée et la construction des cartes marines,

La reconnaissance hydrographique des côtes de la France,

Le dépôt général des cartes et plans,

La bibliothèque de la marine et celle des ports,

La construction et l'entretien des ouvrages fondés à la mer et les édifices des ports militaires,

Les arsenaux militaires et leur approvisionnement,

Les fonderies, forges et usines de la marine,

Le service des chiourmes, c'est-à-dire de la réunion des forçats renfermés dans les bagnes, et par conséquent l'administration et la police des bagnes,

Les voyages entrepris aux frais de la marine,

La correspondance avec les consuls de France, pour tout ce qui a rapport aux mouvements des bâtiments de l'État et des navires de commerce,

La police de la navigation commerciale,

La police du pilotage,

La police du cabotage,

La police des différentes espèces de pêche qui se font en mer, sur les côtes, et dans les rivières affluant à la mer,

L'exécution des lois concernant la répression de la traite des noirs,

L'exécution des règlements concernant les armements en course,

La navigation des neutres,

Enfin les prises maritimes.

VI. Mais le ministre de la marine est encore chargé d'un important service, celui de *nos colonies;* et à ce titre il pourvoit:

A la conservation de nos colonies, de nos établissements et comptoirs au-delà des mers,

A leur régime politique,

A l'état des personnes,

A l'affranchissement des esclaves,

A l'administration militaire, civile et judiciaire des colonies,

A leurs services financiers,

A l'organisation de leur force publique intérieure,

A l'encouragement de leur agriculture et de leur commerce,

A l'approvisionnement de tous nos établissements coloniaux.

Ici se termine pour nous le tableau des principales attributions ministérielles ; vous les faire connaître plus en détail eût été consacrer, vainement peut-être, un temps si utile au reste de nos études. Ce que je vous ai dit suffira pour vous faire embrasser, par la pensée, l'étendue des matières, et par conséquent des besoins publics, auxquels l'administration générale doit pourvoir. Désormais, sans doute, vous aurez la conscience de la capacité spéciale et vaste tout à la fois qui est nécessaire à chacun des premiers administrateurs de l'État ; et plus que jamais peut-être, en présence aussi de la grave responsabilité qui pèse sur leur tête, serez-vous surpris qu'il y ait tant d'hommes qui se croient dignes d'être ministres !...

Nous avons examiné l'origine, la nature, l'objet, l'étendue des attributions ministérielles ; pour terminer cette étude, il nous reste à connaître la nature et la forme des actes des ministres et la rémunération de leurs fonctions ; j'aurai enfin à vous entretenir des ministres sans portefeuille, et des sous-secrétaires d'État.

§ II. *Nature et forme des actes ministériels.*

Les actes par lesquels, dans la sphère purement administrative, s'exerce l'autorité des ministres, sont :

Ou des règlements,

Ou des instructions,

Ou des décisions,

Ou des marchés faits pour les besoins des services qui leur sont confiés.

I. Les *règlements ministériels* interviennent soit en vertu des lois qui les ont ordonnés, soit en vertu des pouvoirs généraux qui se trouvent renfermés dans les attributions des ministres.

Comme exemple de règlement de la première espèce, je

vous citerai ceux qui sont prévus par l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux. Cet article est ainsi conçu : « Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, chaque *préfet fera*, pour en assurer l'exécution, *un règlement* qui sera communiqué au conseil général, et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, *pour être approuvé*, s'il y a lieu. Ce règlement fixera, dans chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux; il fixera, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, et statuera en même temps sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, et à tous les autres détails de surveillance et de conservation. »

Vous aurez, en passant, remarqué ces expressions : *Le préfet fera* un règlement, qui sera *approuvé*, s'il y a lieu, par le *ministre de l'intérieur;* et de là, peut-être, un doute s'est élevé dans vos esprits sur la question de savoir si, dans l'exemple que je vous cite, il s'agit d'un règlement préfectoral ou d'un règlement ministériel. A mon avis, l'expression *fera*, employée ici par le législateur, est synonyme de *préparera*. Remarquez d'abord, en effet, que, sans l'approbation ministérielle, le règlement n'aurait pas de puissance, il n'existerait réellement pas. En second lieu, la preuve que l'acte du préfet n'est qu'un *projet*, c'est que la loi ordonne de le communiquer au conseil général du département, et que celui-ci peut faire, de son ensemble et de ses détails, l'objet de ses observations critiques. Le tout est transmis au ministre, pour qu'il prononce. Ainsi, le travail du préfet, les délibérations du conseil général du département ne constituent, que des actes d'instruction: ils

aboutissent à l'autorité du ministre ; jusque là n'ont été préparés que des éléments qu'il peut adopter ou rejeter : son approbation seule donne force exécutoire aux dispositions rédigées par le préfet, discutées en conseil général, soumises à un nouvel examen dans les bureaux de l'administration centrale, et de fait à celui des comités du conseil d'État qui est attaché au ministère de l'intérieur : c'est donc un règlement ministériel et non un règlement préfectoral que la loi a prévu dans l'espèce ; et vous avez pu voir, par la suite de l'article que j'ai eu le soin de vous faire connaître, quelle est la nature des dispositions que ces règlements doivent contenir. Comme les mesures à prendre, dans cette matière, sont essentiellement variables, comme elles dépendent des localités, en grande partie, et de circonstances accidentelles, il est tout simple que le législateur n'ait pas délégué au ministre le soin de faire un règlement général et uniforme ; l'uniformité n'était pas possible, elle eût pu devenir une injustice pour les populations. Préparé par les préfets, contrôlé par les mandataires administratifs de chaque contrée, chaque règlement départemental est devenu un bienfait, sous la condition de la révision et de l'approbation ministérielles.

Voilà un exemple de la première espèce de règlements ministériels ; cette catégorie se compose des règlements qui, d'après cette loi, doivent émaner de l'autorité des ministres.

— De la seconde espèce sont les règlements qu'ils peuvent faire, en vertu de leurs pouvoirs généraux.

Ainsi, la police des prisons et autres maisons de détention est confiée, par nos lois, à l'administration publique ; elle est rangée parmi les attributions du ministre de l'intérieur, et la base des devoirs des préfets et des maires, agents subordonnés, est, sur ce point, établie par le chap. 2 du titre 7 du Code d'instruction criminelle.

Le ministre de l'intérieur en a conclu, et avec raison, qu'il a le droit de réglementer ces lieux de détention, toutes les

fois qu'il est nécessaire d'y établir, pour les agents de l'administration, ou pour les détenus eux-mêmes, des règles de conduite uniformes.

C'est ainsi que, le 30 avril 1822, il a fait un règlement général pour le *service des gardiens dans les maisons centrales*, et qu'il a tracé leurs devoirs dans l'intérêt de la sûreté publique, dans celui des détenus valides ou malades, et relativement aussi à la surveillance des ateliers.

C'est ainsi que, par un autre règlement général du 5 octobre 1831, ce ministre a précisé et déterminé les attributions des employés de l'administration des mêmes maisons centrales de force et de correction.

C'est encore ainsi que, pour mettre un terme à l'état d'imperfection et de faiblesse où se trouvait la discipline de ces maisons, état dont les dangers certains, inévitables et progressifs étaient vivement et avec raison signalés de toutes parts, le même ministre a porté le règlement disciplinaire du 10 mai 1839, et, par cet acte, établi la règle du silence entre les condamnés, — défendu qu'ils aient désormais de l'argent à leur disposition, — déterminé l'emploi qu'ils peuvent faire de la quotité disponible du produit de leur travail, — supprimé *la cantine*, — interdit l'usage de boissons fermentées et du tabac, — et imposé à chaque condamné valide une tâche de travail proportionnée à ses forces.

C'est ainsi enfin que, pourvoyant à l'exécution d'une décision antérieure du 6 avril 1839, qu'avait depuis longtemps appelée l'intérêt de la morale, le règlement du 22 mai 1841, émané du ministre de l'intérieur, a remplacé les gardiens, par des sœurs de charité, dans la surveillance des femmes condamnées et détenues dans les maisons de force et de correction qui sont spécialement affectées à ces femmes.

Je pourrais encore citer, dans la même catégorie, le règlement du 30 octobre 1841, pour les prisons départementales, et beaucoup d'autres règlements relatifs aux diverses parties

l'administration qui rentrent dans les attributions des autres ministres.

Ainsi donc les règlements ministériels dont il est ici question embrassent, soit une certaine étendue de territoire, soit de grands services publics.

Il en est même qui n'ont trait qu'à des établissements spéciaux d'utilité publique : tels les règlements pour le service intérieur des hôpitaux et hospices, dont le ministre de l'intérieur règle le budget, règlements dont les instructions des 8 février 1828, 17 décembre 1838 et 31 janvier 1840, ont recommandé la rédaction à tous les préfets.

— Tel est donc l'objet des règlements émanés des ministres : je dois ajouter que, parmi les actes avec le secours desquels s'exerce l'autorité ministérielle, les règlements sont incontestablement les moins fréquents.

II. Les *instructions ministérielles* interviennent, soit pour donner, avec quelque développement, les ordres que nécessite une circonstance grave, un fait prévu ou imprévu ;

Soit pour donner des explications sur le sens d'une loi, d'un règlement dont le ministre doit recommander et recommande en effet l'exécution et l'application.

Ces actes sont nécessairement tracés de supérieur à subordonné ; ils supposent toujours une pensée réfléchie, et une certaine étendue d'action à laquelle il s'agit d'imprimer le mouvement ; ils tendent à éclairer les agents inférieurs sur l'esprit dans lequel les mesures doivent être exécutées. C'est dans ce but, par exemple, que tous les règlements que je viens de citer, sur la police des prisons, sont accompagnés d'une instruction développée.

Ces instructions enfin sont tantôt *individuelles*, c'est-à-dire adressées à *tel* fonctionnaire en particulier, et tantôt *circulaires*, c'est-à-dire écrites dans les mêmes termes, et adressées à différents fonctionnaires, pour le même objet.

III. Les *décisions* ministérielles ont pour but :

Soit de résoudre les difficultés qui sont soumises aux ministres par leurs subordonnés ;

Soit d'accueillir ou de repousser des demandes individuelles, qui ne s'adressent qu'à leur pouvoir discrétionnaire ;

Soit d'appliquer les lois administratives ou les ordonnances réglementaires à des demandes ou des réclamations formées, devant eux, en vertu de droits contestés.

Voici quelques brèves explications sur chacune de ces espèces de décisions.

1° Un ministre donne un ordre à l'un de ses subordonnés; celui-ci pense que la loi sur laquelle est fondé l'ordre reçu, et qu'il s'agit d'exécuter, n'autorise pas à agir de la manière indiquée ; il propose ses objections au ministre ; celui-ci les examine et les pèse, il persiste et en informe son subordonné : telle est la première espèce de décisions ministérielles. — Une foule d'hypothèses pourraient être posées, qui arriveraient au même résultat, c'est-à-dire un ordre donné, maintenu ou modifié, et par conséquent une *décision*.

Passons à la deuxième espèce de décisions ministérielles.

2° Un particulier demande au ministre de l'intérieur l'autorisation nécessaire pour ouvrir un nouveau théâtre à Paris; le ministre, auquel il est fait rapport de la demande, pense que, à cet égard, les besoins de la capitale sont satisfaits, et rejette la demande. Il aurait pu l'admettre, s'il avait cru cette autre décision plus opportune. — L'une et l'autre sont dans l'étendue de son pouvoir discrétionnaire.

3° Les *décisions ministérielles* de la troisième espèce émanent d'un certain pouvoir juridictionnel ; elles n'interviennent que sur une réclamation ou une contestation fondées sur un droit prétendu ; elles ont le caractère contentieux. A ce titre, elles appartiennent à une autre portion de ce cours : je me bornerai seulement à vous en offrir un exemple.

Un entrepreneur qui a fait un travail d'utilité publique, commandé par le ministre de la guerre ou de la marine, ou

tout autre ministre, réclame son paiement et présente ses comptes; un article important de ceux-ci est contesté par l'administration; — l'entrepreneur s'appuie sur la lettre ou l'esprit du contrat passé avec l'administration; — de là débat qui se termine, je le suppose, par un refus de paiement fait par le ministre : — ce refus constitue une *décision contentieuse;* elle a l'effet d'un jugement, contre lequel toutefois il y a recours, ainsi que je vous l'expliquerai plus tard.

IV. Vous connaissez maintenant les trois espèces de *décisions* que peuvent rendre les ministres; il me reste à vous exposer la nature d'un dernier acte, par lequel ces ministres exercent leur autorité, et c'est précisément un de ceux-là qui, d'après l'explication qui précède, peut donner lieu à une décision contentieuse : je veux parler des *marchés ministériels.*

La définition, vous le voyez, en est fort simple : ce sont des actes passés dans l'intérêt d'un service général, soldé des deniers de l'État, soit avec un fournisseur, soit avec un entrepreneur de travaux publics. Ce sont des contrats assez rapprochés de ceux qui sont réglés par le droit civil; ils n'en diffèrent qu'à cause des graves intérêts qui s'y trouvent toujours engagés, et de la juridiction spéciale que, surtout par ce motif, le législateur a cru devoir investir du droit de résoudre les difficultés qu'ils peuvent faire naître.

Ainsi, dans la prévision d'une guerre plus ou moins imminente, ou seulement pour remonter régulièrement notre cavalerie, le ministre de la guerre souscrit un engagement par lequel un fournisseur s'oblige à livrer à ses agents, dans un délai déterminé, quinze mille chevaux achetés dans le nord de l'Allemagne;

Ainsi, pour la construction urgente de grands navires à vapeur, le ministre de la marine signe un acte par lequel il s'engage à payer, à un prix fixé, des bois de Suède, qu'un négociant s'oblige à verser, sous trois mois, dans les chantiers des ports de Brest ou de Toulon :

Voilà des *marchés ministériels;* les ministres qui les ont passés avaient capacité pour les souscrire; ils ont eu autorité pour engager l'État, dans les limites des besoins respectifs des services qui leur sont confiés.

V. Il faut maintenant jeter un coup d'œil sur la forme de tous ces actes au moyen desquels s'exerce l'autorité ministérielle.

Cette forme est nécessairement appropriée à la nature et au but de ces actes.

1° Les *règlements* ministériels empruntent, aux règlements d'administration publique, leur division en articles, et quelquefois en sections et chapitres; ils leur empruntent aussi le style du commandement, qui est celui des lois.

2° Les *instructions*, soit individuelles, soit circulaires, ont presque toujours la forme des lettres missives, et n'en diffèrent que par leur étendue et la méthode apportée dans la rédaction de leurs développements et dans la distribution des matières.

3° Les *décisions* ministérielles interviennent aussi, le plus souvent, dans la forme des lettres missives: un petit nombre d'entre elles se formule par *considérants* et *dispositifs*.

4° Enfin, les marchés de fournitures ou de travaux publics diffèrent de la rédaction des contrats ordinaires par ces deux principales circonstances: 1° adjonction d'un devis, d'un détail estimatif et d'un cahier des charges; 2° présence et signature du fonctionnaire public contractant, signature suffisante pour donner à l'acte toute l'authenticité nécessaire.

§ III. *Rémunération des fonctions ministérielles.*

Il ne me reste plus à vous dire que quelques mots sur la rémunération des fonctions de ministre.

Le traitement commun qui leur est attaché est de 80,000 fr. Le président du conseil des ministres et le ministre des affaires

étrangères ont droit, en outre, à un supplément de traitement : le premier, de 20,000 francs ; le second, de 40,000. Ces suppléments sont destinés à subvenir à des frais extraordinaires de représentation, que la position de chacun de ces ministres rend faciles à comprendre, et qui, pour le ministre des affaires étrangères spécialement, avaient été reconnues nécessaires par l'Assemblée constituante elle-même.

§ IV. *Des ministres sans portefeuille.*

A plusieurs époques, depuis l'institution de notre gouvernement représentatif, des ministres sans portefeuille, et par conséquent sans département ministériel, ont été nommés, et ont joui des prérogatives constitutionnelles des ministres secrétaires d'État.

N'ayant le maniement d'aucune branche de l'administration du royaume, il est évident que leur responsabilité est moins étendue que celle de leurs collègues ; ils ne peuvent partager que la responsabilité collective du ministère dont ils font partie.

Il n'en a pas été nommé depuis 1832.

§ V. *Des sous-secrétaires d'État.*

I. A côté des ministres à portefeuille, et pour les seconder dans leurs fonctions ministérielles mêmes, des *sous-secrétaires d'Etat* ont été institués dans un grand nombre de ministères.

La première trace de cette institution, imitée de l'Angleterre, se trouve dans une ordonnance royale du 9 mai 1816, rendue sur l'avis du conseil des ministres ; elle est ainsi conçue :

« Art. 1er. Des sous-secrétaires d'État, nommés par nous, seront attachés à nos ministres secrétaires d'État, lorsque ceux-ci le jugeront nécessaire au bien du service.

» Art. 2. Les sous-secrétaires d'État seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront délégués par nos ministres secrétaires d'État, dans leurs départements respectifs. »

Cette ordonnance, que l'on peut considérer comme réglementaire, a servi, depuis 1816, de base à vingt nominations de sous-secrétaires d'État : le ministère de l'instruction publique est le seul qui n'en ait pas vu s'établir dans son sein.

II. Quel est le degré d'autorité des sous-secrétaires d'État, dans notre gouvernement constitutionnel et représentatif?

Sans doute le roi se réserve la nomination de ces hauts fonctionnaires; mais il est à remarquer qu'il ne leur délègue pas lui-même les pouvoirs ministériels; autrement, ce seraient de vrais ministres. Cette délégation, autorisée en principe, n'est effectuée que par les ministres eux-mêmes : ce qui veut dire évidemment que ceux-ci restent les supérieurs hiérarchiques des sous-secrétaires d'État, et que ces fonctionnaires n'agissent, dans le cercle qui leur est tracé, que sous la responsabilité des ministres aux départements desquels ils sont attachés.

Il serait impossible, en effet, d'admettre que, par cette institution d'agents secondaires, le gouvernement se fût proposé d'éluder le vœu de la Charte; que les relations constitutionnelles du pouvoir exécutif avec les Chambres fussent modifiées, et que la garantie qui résulte du principe de la responsabilité ministérielle fût affaiblie ou seulement partagée.

Quelquefois, cependant, c'est l'ordonnance qui les institue qui fait cette délégation (1).

Sans doute, dans toutes les parties des attributions ministérielles dont l'exercice leur est délégué, les sous-secrétaires

(1) V. l'ord. du 18 mai 1839, relative à l'institution du sous-secrétaire d'État au département des travaux publics; et celle du 10 novembre 1845, relative à la nomination d'un sous-secrétaire d'État au département de la guerre.

d'État, lorsque cette délégation est devenue notoire, doivent obtenir, des subordonnés des ministres, le même respect et la même obéissance que les ministres eux-mêmes; et l'on peut admettre également que leurs décisions régulières doivent avoir la même autorité (1); mais là s'arrête l'assimilation, et le sous-secrétaire d'État doit s'effacer, dès qu'il s'agit de s'élever dans la sphère constitutionnelle, de faire légalement partie du conseil des ministres, et d'user du droit que l'art. 46 de la Charte donne à ceux-ci d'entrer dans l'une et l'autre chambre, et d'y être entendus, quand ils le désirent, à titre de personnes ministérielles. Les sous-secrétaires d'État ne peuvent jamais y être admis que comme commissaires du gouvernement du roi, et pour la défense de projets de lois déterminés; ils sont, sous ce rapport, dans la même position que les conseillers d'État, maîtres des requêtes ou autres membres de l'administration, que des ordonnances du roi chargent de soutenir les discussions législatives avec les ministres.

III. Le traitement des sous-secrétaires d'État, d'abord fixé à 40,000 fr. par l'ordonnance royale du 27 mai 1816 (V. aux archives des finances), a été réduit à 30,000 par celle du 26 novembre 1830.

— Tels sont l'organisation du ministère et l'ensemble des attributions ministérielles, dans la sphère de l'administration active; nous retrouverons plus tard les ministres dans celle de l'administration contentieuse. Quant à présent, nous poursuivrons l'étude des autres agents directs de l'administration, et pour chacun d'eux, comme je viens de le faire pour les ministres, je vous montrerai et vous expliquerai l'origine, la nature, l'objet, l'ordre hiérarchique de leurs fonctions leurs attributions, la nature et la forme de leurs actes, et la manière dont leurs services sont rémunérés.

(1) C'est ce qu'a reconnu la jurisprudence du conseil d'État.

SECTION DEUXIÈME.

Des préfets.

I. Les préfets des départements forment le second degré de la hiérarchie des agents directs de l'administration.

L'origine des fonctions de préfet se rattache aux fonctions des intendants qui existaient, en France, avant 1789.

« On donnait ce titre d'intendants à des magistrats que, depuis Henri II, en 1551, nos rois envoyaient dans les différentes parties du royaume, pour y veiller à tout ce qui pouvait intéresser l'administration de la justice, de la police et des finances.

» Ils étaient, en général, chargés de maintenir le bon ordre dans les provinces de la circonscription qui leur était assignée, et qu'on appelait *généralité*, et d'exécuter les commissions (ou ordres) que les rois ou leur conseil leur donnaient. C'est de là qu'ils avaient été appelés *intendants de justice, police et finances, et commissaires départis dans les généralités du royaume, pour l'exécution des ordres du roi.*

» On choisissait presque toujours les intendants parmi les maîtres des requêtes. Néanmoins, cette fonction était quelquefois remplie par des officiers des cours souveraines. » Et cela se conçoit d'autant mieux que les intendants cumulaient souvent les fonctions de la justice avec celles de l'administration.

« Un intendant de généralité avait ordinairement inspection sur tout ce qui pouvait intéresser le service du roi et de ses sujets; il devait veiller à ce que la justice leur fût rendue; à ce que les impositions fussent bien réparties, à la culture des terres, au développement du commerce, à l'entretien des ponts et chaussées et des édifices publics; en un mot, il devait faire concourir toutes les parties de son département au bien de l'État, et prévenir le ministère sur tout ce qu'il conve-

nait de faire pour réformer les abus qui pouvaient s'être introduits dans sa généralité.

» On commettait quelquefois, par arrêt du conseil du roi, l'intendant d'une province pour entendre des parties, dresser procès-verbal de leurs prétentions, et donner son avis sur des affaires qu'il aurait été trop dispendieux d'instruire à la suite du conseil. Quelquefois aussi on le commettait de même, par arrêt du conseil, pour faire des procédures et rendre des jugements en dernier ressort ou autrement, avec un certain nombre de juges ou gradués.

» Les intendants des provinces étaient juges de la plupart des droits qui composaient la régie ou ferme des domaines.

» Ils étaient, en outre, chargés du département des tailles, dans les pays où elles étaient personnelles. Ils pouvaient aussi faire des taxes d'office. »

Voilà le tableau que Guyot, dans son Répertoire, nous a conservé des fonctions et des pouvoirs des intendants. Vous en trouverez des notions plus étendues dans le traité *des droits et fonctions*, publié en 1787, traité dont le troisième volume est presque exclusivement consacré aux intendants. Ce que je me bornerai à faire remarquer ici, c'est que les attributions des intendants n'étaient pas fixées par une loi générale; que les ordonnances, édits et déclarations de nos rois marquaient ordinairement la part que les intendants devaient avoir à leur exécution; qu'une foule d'arrêts du conseil avait déterminé leurs fonctions, pour des cas spéciaux et pour des *généralités* nominalement indiquées; que des arrêts des parlements sont souvent intervenus dans cette fixation; qu'enfin, outre leurs fonctions ordinaires et habituelles, les intendants recevaient fréquemment des commissions extraordinaires: le titre de *commissaires départis* appelait à eux tout ce qui se rapportait à l'exécution des ordres du roi (1).

(1) C'est ce qu'a fort bien exposé M. de Gérando, dans ses leçons de 1819-20.

Le système des intendances était donc fort compliqué. Celui des préfectures, qui les remplacent aujourd'hui, est d'une grande simplicité : je vous l'expliquerai dans quelques instants.

Il y avait, en 1789, trente-trois intendants, en y comprenant celui de la Corse : le territoire qu'ils administraient avait ainsi, terme moyen, une étendue deux fois et demie aussi grande que celle de nos départements actuels. Je dis *terme moyen*, car il existait, à cet égard, une assez notable disproportion.

II. Cet ordre de choses a disparu lors de la révolution de 1789 ; aux généralités et provinces ont succédé des *départements ;* aux intendants, des *administrations départementales :* c'est la loi du 22 décembre 1789 qui a opéré ce changement : je vous l'ai déjà fait connaître ; je vais reproduire ses principales dispositions.

Une administration *collective* fut placée à la tête de chaque département.

Cette administration fut divisée en deux sections, l'une reçut le titre de *conseil*, l'autre celui de *directoire.* (V. sect. II, art. 20.)

Le conseil de département devait tenir une session annuelle. (Art. 21.)

Le directoire de département devait toujours rester en activité pour l'expédition des affaires. (Art. 22.)

Tous les membres de l'administration de département durent être élus par les citoyens qui avaient reçu, des assemblées primaires, le droit d'élire les représentants à l'Assemblée nationale.

L'administration départementale se composait de trente-six membres, dont huit étaient choisis pour former le directoire.

Pour compléter l'administration départementale, il y eut un *procureur-général syndic*, nommé en même temps que les membres de l'administration, et par les mêmes électeurs. (Art 14.)

Le procureur-général syndic avait séance aux assemblées générales de l'administration de département, sans voix délibérative ; mais il ne pouvait y être fait aucun rapport, sans qu'il en eût reçu communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports, sans qu'il eût été entendu (Art. 17.)

Il avait également séance au directoire, avec voix consultative seulement, et il était chargé de la suite de toutes les affaires. (Art. 18.)

La loi du 22 décembre 1789 déterminait ainsi, dans la section III du chapitre Ier, les fonctions des administrations de département : — les unes étaient placées sous l'inspection du corps législatif; les autres, sous l'autorité et l'inspection du roi. Voici, à cet égard, le texte même de la loi :

« Les administrations de département seront chargées, *sous l'inspection du Corps législatif* et en vertu de ses décrets :

» 1° De répartir toutes les contributions directes, imposées à chaque département ;

» 2° D'ordonner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité ;

» 3° De régler et de surveiller tout ce qui concerne, tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en sont chargés ;

» 4° D'ordonner et de faire exécuter le paiement des dépenses qui seront assignées, en chaque département, sur le produit des mêmes contributions. (Art. 1er.)

» Les administrations de département seront encore chargées, *sous l'autorité et l'inspection du Roi*, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives :

» 1° Au soulagement des pauvres, et à la police des mendiants et des vagabonds ;

» 2° A l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpi-

taux, hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction;

» 3° A la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral;

» 4° A la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique;

» 5° A la conservation des propriétés publiques;

» 6° A celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes;

» 7° A la direction et confection des travaux pour les routes, canaux et autres ouvrages publics, autorisés dans le département;

» 8° A l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux;

» 9° Au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques;

» 10° Enfin au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales. » (Art. 2.)

— Ces attributions étaient, du reste, ainsi réparties entre le conseil et le directoire de département.

Dans sa session annuelle, le *conseil* fixait les règles de chaque partie de l'administration, ordonnait les travaux et les dépenses générales du département, et recevait le compte de la gestion du directoire. (Art. 21, section II.)

Le *directoire*, qui restait toujours en activité, rendait, tous les ans, au conseil, le compte de sa gestion, qui était publié par la voie de l'impression. (Art. 22, *ib.*)

— Voici enfin comment furent établis les rapports entre l'administration départementale et les pouvoirs législatif et exécutif:

1° Vis-à-vis du premier, c'est-à-dire du *pouvoir législatif*, les administrations départementales durent se conformer,

dans l'exercice de toutes leurs fonctions, aux règles établies par la constitution et par les lois. (Art. 2, section III.)

Il leur fut défendu d'établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce fût; d'en répartir aucun au-delà des sommes et du temps fixés par le corps législatif, ni de faire aucun emprunt, sans y être autorisés par lui. (*Ibid.*)

2° Vis-à-vis de la *puissance exécutive*, il fut établi: 1° qu'il n'y aurait aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême (art. 9-10);

2° Que les délibérations des assemblées administratives de département, sur tous les objets qui intéresseraient le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourraient être exécutées qu'*après avoir reçu l'approbation du roi.*

III. Tel fut le nouveau système introduit par la loi du 22 décembre 1789. Une grande partie des règles posées alors, pour l'administration départementale, nous régit encore aujourd'hui; l'organisation seule a dû se modifier; car il est à remarquer que, dans ce système, les instruments employés par l'administration suprême et centrale ne lui appartenaient pas; ils étaient le produit de l'élection populaire; elle ne pouvait agir sur eux que par ses instructions, non par son autorité.

Au milieu de quelques améliorations de détail et successives, et de modifications apportées par la tourmente révolutionnaire à laquelle la France était alors en proie, ce régime se continua jusqu'au 5 fructidor an III (22 août 1795), époque à laquelle la constitution qui porte cette date statua que le directoire exécutif (qui remplaçait le pouvoir royal) nommerait, auprès de chaque administration départementale, « *un* » *commissaire, qu'il révoquerait* lorsqu'il le croirait convena- » ble. » (Art. 192.) « *Ce commissaire* (ajoutait le même article) » *surveille et requiert l'exécution des lois.* »

Il est déjà remarquable que, sous le régime républicain, le

pouvoir exécutif reçut le droit de nommer et révoquer ses agents, que la loi de 1789 faisait *élire* en même temps que les membres des administrations départementales. Il n'y eut plus que la qualification à changer pour en faire des préfets.

IV. Cet état de choses dura jusqu'au 22 frimaire an VIII.

La constitution qui fut donnée à cette époque, et qui dirigeait les institutions vers un but monarchique, abolit le mode d'élection établi pour les administrations départementales, et se borna à statuer dans ces termes :

(Art. 41.) « Le premier Consul.... nomme et révoque, à volonté, les membres du conseil d'État, les ministres..... *les membres des administrations locales......* »

Bientôt après, et le 28 pluviôse an VIII, intervint une loi qui, réformant tout à la fois et la division territoriale et la forme de l'administration départementale, établit l'organisation qui nous régit encore aujourd'hui.

Les institutions que j'ai à vous faire connaître en ce moment ont donc pour elles quarante-trois ans d'existence et d'autorité.

1° Le *territoire* a été définitivement divisé en départements et en arrondissements communaux. (Art. 1er.) — La division en communes ne pouvait pas être mise en question : c'est un élément essentiel de toute société politique; il était consolidé, dans la nôtre, depuis la loi du 14 décembre 1789.

La loi du 28 pluviôse an VIII est accompagnée d'un tableau des départements et des arrondissements communaux ; ceux-ci sont formés d'un certain nombre de cantons de justices de paix, soigneusement désignés. Le tableau de nos communes, à cause de son énorme étendue sans doute, n'a jamais été joint aux publications faites des tableaux de la division territoriale en départements et arrondissements.

2° Quant à l'*administration* elle-même, voici comment elle a été organisée :

Dans chaque département, il y a un *préfet*, un *conseil de*

préfecture et un *conseil général de département*, qui remplissent les fonctions auparavant exercées par les administrations et les commissaires de département. (Art. 2.)

Le préfet est seul chargé de l'administration. (Art. 3.)

Le conseil de préfecture prononce sur les principales matières du contentieux de l'administration. (Art. 4.)

Le conseil général répartit les contributions directes entre les arrondissements communaux (art. 6), et délibère, en outre, sur les intérêts du département.

— Dans chaque arrondissement, il y a un *sous-préfet* et un *conseil d'arrondissement*. (Art. 8.)

Le sous-préfet remplit les fonctions de l'administration active. (Art. 9.)

Le conseil d'arrondissement fait la sous-répartition de l'impôt direct entre les communes de l'arrondissement, et délibère également sur les intérêts de l'arrondissement.

— Dans toutes les villes, tous les bourgs et tous les villages où il y avait une administration municipale, il a été établi un maire, et un ou plusieurs adjoints, selon l'étendue de la population;

Enfin, *dans chacun d'eux* aussi, un conseil municipal. (Art. 12, 13, 14 et 15.)

Un ou plusieurs commissaires de police ont dû être nommés dans les villes de 5,000 habitants et au-dessus. (*Ibid.*)

Les maires et adjoints sont chargés d'abord des fonctions administratives, désignées par l'administration générale, et ensuite de la gestion des intérêts communaux. (Art. 13.)

Le conseil municipal est investi du droit de régler tout ce qui touche aux intérêts économiques de la commune. (Art. 15.)

—Enfin, une forme d'administration particulière est établie pour le département de la Seine.

L'autorité préfectorale y est partagée entre deux administrateurs :

Un préfet du département : celui-ci est chargé de toute l'administration préfectorale, moins la police;

Un préfet de police : ce dernier est chargé de la police, ainsi que son titre l'indique. Il a sous ses ordres des commissaires, distribués dans les arrondissements de Paris. (Art. 16.)

Ces arrondissements municipaux sont au nombre de douze. (*Ibid.*)

Dans chacun d'eux, un maire et deux adjoints sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. (*Ibid.*)

Enfin, à Paris, le conseil général du département remplit les fonctions de conseil municipal. (Art. 17.)

— Telle est encore aujourd'hui l'organisation administrative des départements de la France; nous n'avons, pour le moment, à nous occuper que de ce qui concerne les agents directs de l'administration active et des préfets en particulier, moins ceux du département de la Seine et du préfet de police, dont je vous entretiendrai plus tard avec quelques détails.

V. Vous pouvez maintenant vous faire une idée suffisante de la nature des fonctions des préfets.

Le *préfet* est le premier des agents du pouvoir administratif, chargé d'exercer, sous les ordres du roi et des ministres, l'autorité qui lui est confiée, dans une circonscription de territoire appelée *département.*

D'après l'art. 13 de la Charte constitutionnelle, c'est au roi seul qu'il appartient de nommer les préfets, et par conséquent de les révoquer.

Le ministre de l'intérieur propose et contresigne les ordonnances royales qui effectuent ces nominations et révocations; enfin, elles se délibèrent ordinairement en conseil des ministres, assemblés sous la présidence du roi.

Les préfets peuvent être choisis parmi tous les citoyens indistinctement. Nulle condition d'âge, de capacité, ni de no-

viciat même, n'est tracée, par nos lois, pour ces hautes fonctions. Le choix toutefois doit en être fait avec soin; car ces fonctions exigent une grande étendue de lumières, et beaucoup de qualités morales.

Aux termes de la loi du 17 ventôse an VIII (art. 2), les préfets, avant d'entrer en exercice, prêtent serment entre les mains du roi, ou entre celles du commissaire délégué à cet effet, et qui est ordinairement le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent s'absenter de leurs départements sans la permission du roi; ils s'adressent au ministre de l'intérieur pour l'obtenir. (Arrêté du 17 ventôse an VIII, § 8.)

VI. L'objet général des fonctions de préfet est exactement le même que celui des fonctions de ministre, à savoir: de procurer l'exécution des lois, des règlements et des ordonnances. Les préfets agissent seulement dans un cercle territorial beaucoup plus restreint.

Il y a encore, entre ces deux autorités, cette différence remarquable : celle du ministre a toujours une certaine spécialité; elle est renfermée dans une sphère déterminée et distincte de services publics;

Le préfet, au contraire, correspond avec tous les ministres, et exécute toutes les dispositions qui concernent son département, quel que soit le genre de service auquel elles appartiennent.

Cependant ses relations habituelles sont plus particulièrement établies avec le ministre de l'intérieur, qui a dans ses attributions non seulement le personnel des préfets, mais encore l'administration départementale et communale, c'est-à-dire la source la plus abondante des affaires qui se traitent dans les ministères.

VII. L'autorité des préfets est exactement la même dans tous les départements. Il n'y a, vous l'avez vu tout à l'heure, d'exception que pour le département de la Seine.

L'autorité des préfets s'exerce suivant des règles générales et communes.

Elle est centrale pour le département, comme l'autorité de chaque ministre est centrale pour toute la France.

Tous les fonctionnaires chargés de l'administration active dans l'étendue de son territoire, doivent obéissance au préfet.

Mesurons maintenant l'étendue de leurs attributions.

On pourrait se borner à dire qu'elles embrassent l'administration départementale tout entière; toutefois, cette définition ne vous en donnerait pas une notion suffisante, et je crois, pour votre utilité, devoir décomposer ces fonctions et vous en offrir une analyse générale : les détails viendront plus tard.

La physionomie sous laquelle les fonctions de préfet se présentent est celle-ci :

1° Le préfet, dans chaque département, est l'organe des intérêts généraux et l'instrument de la puissance royale;

2° Il est, en outre, l'organe de l'intérêt départemental, et l'agent d'exécution des mesures prises, dans l'intérêt économique du département, par ses représentants légaux.

Il convient donc d'examiner les fonctions des préfets sous ces deux aspects.

Commençons par ce qui touche aux intérêts généraux.

§ I. *Du préfet, comme organe des intérêts généraux.*

Comme instrument de la puissance royale, le préfet remplit quatre sortes de fonctions :

I. D'abord, il est simple agent de transmission, c'est-à-dire qu'il reçoit de l'autorité supérieure, pour les faire exécuter, les lois, ordonnances, règlements, instructions et décisions, et transmet ces mêmes actes aux agents inférieurs placés sous son autorité.

A ce titre, il est donc l'intermédiaire obligé entre l'adminis-

tration générale et centrale et les administrateurs des arrondissements et des communes; il l'est encore pour toutes les demandes, réclamations et réponses adressées par ces administrateurs au gouvernement. Vous vous rappelez sans doute les principes invariables qu'a posés, à cet égard, l'instruction législative des 12-20 août 1790, dont je vous ai donné lecture dans l'une de nos premières séances.

II. Le second ordre de fonctions consiste à nommer, suspendre ou révoquer certains agents directs ou auxiliaires du pouvoir administratif.

III. Dans le troisième ordre de fonctions, le préfet exerce une autorité propre: il commande l'exécution des lois et règlements, et des mesures ordonnées par l'administration centrale.

IV. Le quatrième ordre de fonctions consiste à agir, avec une simple autorité de tutelle, sur certains établissements d'utilité générale.

Je vais m'efforcer de vous rendre tout cela sensible par des exemples, et de vous faire saisir les différences que je viens d'établir.

— 1° En ce qui concerne la qualité qu'a le préfet d'agent de transmission, je n'ai pas besoin de vous donner des explications étendues: cela se comprend, à la simple énonciation. Ce qu'il y a seulement, en cela, de remarquable, c'est que rien de ce qui est relatif à l'administration départementale et communale, et en général à l'exécution des lois dans un département, ne peut se faire sans avoir passé par la filière du préfet.

— 2° Le préfet est investi du droit de nommer, suspendre, révoquer certains agents administratifs.

I. Il a le droit de nommer: ainsi la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale, lui délègue, dans son article 3, le droit de choisir, parmi les membres du conseil municipal, les maires et adjoints des communes qui ont moins de trois

mille habitants, et qui ne sont pas chefs-lieux d'arrondissement.

Ainsi, l'ordonnance royale du 13 octobre 1831 lui délègue la nomination des médecins, chirurgiens et pharmaciens des hospices, sur la présentation de trois candidats désignés par la commission administrative de ces établissements.

Ainsi, la loi du 16 septembre 1807 lui donne le droit de nommer les membres des syndicats qui doivent être établis, en cas de dessèchements de marais, ordonnés par le gouvernement ou concédés à des entrepreneurs. (Art. 7.)

II. Il a le droit de suspendre certains fonctionnaires et agents, et même certains corps administratifs.

Ainsi, la loi, déjà citée, du 21 mars 1831, art. 3, investit le préfet du droit de suspendre les maires et adjoints, même ceux que le roi seul peut nommer.

Ainsi, la même loi lui donne le droit de suspendre, en attendant qu'il ait été statué par le roi, un conseil municipal qui s'est mis en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou qui a publié des proclamations ou adresses aux citoyens. (Art. 30.)

Ainsi, dans le même ordre d'idées, la loi du 22 juin 1833 donne également au préfet le droit de suspendre le conseil général de département qui s'est mis en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. (Art. 16.)

III. Le droit de révocation n'est pas fréquemment remis entre les mains du préfet; la règle générale est même qu'il n'a pas le pouvoir de révoquer les fonctionnaires ou agents qu'il a le pouvoir d'instituer. C'est une garantie donnée à ces derniers : quelles que puissent être les qualités personnelles des préfets, les lois supposent que l'autorité supérieure sera plus calme, plus prudente et moins prévenue.

Toutefois, il est à remarquer que la loi du 21 mars 1831, art. 25, donne au préfet le droit de déclarer démissionnaire

tout membre d'un conseil municipal qui aura manqué à trois convocations consécutives, sans motifs reconnus légitimes par le conseil. Cela ressemble beaucoup à une révocation.

Il est à remarquer enfin que le préfet a le droit de révoquer tous les employés de son administration préfectorale; mais ce ne sont point, à proprement parler, des fonctionnaires publics: ils sont dans une catégorie que je vous définirai plus tard; ils sont complétement à la disposition de celui qui les choisit.

— 3° La troisième espèce de fonctions que le préfet remplit, comme instrument de la puissance royale, est l'autorité propre ou le commandement.

Le préfet agit par voie de commandement:

Soit lorsqu'il exerce son autorité vis-à-vis de ses subordonnés,

Soit lorsqu'il statue sur des choses dont l'administration lui est confiée, et qu'il entre ainsi en relations avec les administrés eux-mêmes.

I. Vis-à-vis de ses subordonnés, il peut:

Ou leur faire des injonctions spéciales, que les circonstances de temps et de lieux rendent nécessaires pour l'exécution des lois, des règlements ou des ordres de l'autorité supérieure;

Ou presser et déterminer cette exécution, lorsqu'ils la diffèrent;

Ou vérifier si elle a eu lieu;

Ou s'en faire rendre compte;

Ou rappeler à leurs devoirs les autorités inférieures qui les méconnaissent ou les oublient;

Autoriser et approuver, ou laisser sans valeur les actes soumis à son autorité;

Ou annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs;

Ou faire réparer les omissions et les injustices.

Vous comprenez, sans que j'aie besoin de vous l'expliquer

autrement, la nature de tous ces actes. Elle est de l'essence de tout pouvoir supérieur; elle a pour but de procurer ou produire l'action administrative, dans les degrés inférieurs.

II. Vis-à-vis des administrés que les lois placent sous l'autorité du préfet:

Ou il accorde ce qui lui est demandé;

Ou il prescrit de prendre certaines mesures;

Ou il interdit de faire certaines choses.

Ceci va s'éclaircir par des exemples pris dans chacune de ces catégories.

En premier lieu, un alignement pour construire ou reconstruire une maison, le long d'une grande rue, est demandé au préfet par un particulier: la loi du 16 septembre 1807 donne au préfet le droit de délivrer ces alignements, et il accorde celui qui lui est demandé.

Le propriétaire d'un champ dans lequel se trouve du minerai de fer d'alluvion, désire l'exploiter. Dans ce cas, et attendu la nature du produit minéral, une simple autorisation du préfet suffit au propriétaire, aux termes de l'art. 59 de la loi du 21 avril 1810: le préfet la lui accorde, dans la forme prescrite par cet article...

Voilà un second exemple de l'exercice du pouvoir préfectoral, prononçant, dans les limites tracées par les lois, sur les demandes qui lui sont faites par les citoyens.

— En second lieu, vous ai-je dit, le préfet a le droit de prescrire certaines mesures.

Ainsi, il rend exécutoires les rôles des contributions directes (L. du 2 messidor an VII, titre 4, chap. Ier): ce qui veut dire que le contribuable dénommé sera obligé de payer le montant du rôle.

Ainsi, tout en accordant l'alignement pour reconstruire une maison, le préfet peut ordonner de la réduire à la hauteur légale, qu'elle dépassait auparavant.

Ainsi, l'arrêté par lequel il accorde la permission d'exploiter une minière peut déterminer non seulement les limites de l'exploitation, mais encore les règles qui, d'après les rapports des ingénieurs des mines, lui paraîtront nécessaires pour assurer la sûreté et la salubrité publiques. (Art. 57 et 58 de la loi du 21 avril 1810.)

Ainsi encore, l'ordre est troublé dans une commune; l'emploi de la force publique est devenu nécessaire; le préfet requiert des détachements de la garde nationale pour porter secours d'un lieu à un autre; la loi du 21 mars 1831, art. 127 et 128, lui donne ce droit dans les limites du territoire de son département.

Ainsi, enfin, un propriétaire d'usine exhausse la retenue légitime des eaux qui la font mouvoir, et cause l'inondation d'une masse de propriétés supérieures : le préfet ordonne au propriétaire de l'usine d'abaisser son déversoir. Le droit que le préfet exerce, dans cette circonstance, est puisé dans la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790, dans les art. 15 et 16 de la loi du 6 octobre 1791, et dans l'arrêté du 19 ventôse an VI.

Vous voyez donc qu'il est un grand nombre de cas dans lesquels les préfets exercent le droit de *commandement* dont ils sont investis vis-à-vis de leurs administrés, en *prescrivant* certaines mesures d'intérêt public.

— En troisième lieu, vous ai-je dit, les préfets ont le droit d'interdire certaines choses à leurs administrés.

Ainsi, un atelier rangé dans l'une des classes des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, a été construit et mis en activité, par un fabricant, sans s'être muni d'une autorisation préalable : le préfet a le droit d'en interdire l'exploitation, d'en ordonner la fermeture. (Décret du 15 octobre 1810, et ordonnance royale du 14 janvier 1815.)

Une salle de théâtre a été construite; elle a été ouverte aux représentations scéniques, sans autorisation supérieure : le

préfet a le droit d'en interdire l'exploitation. (Décret du 8 juin 1806.)

Qu'une association de plus de vingt personnes, qui fait l'objet des articles 291 et 292 du Code pénal, se soit formée et se réunisse, sans l'agrément du gouvernement : le préfet a le droit de l'interdire et de la dissoudre. (*V.* ces articles.)

Accorder, *prescrire*, *interdire* : telles sont donc les trois formes sous lesquelles le préfet exerce le *commandement* dont il est investi, à l'égard des administrés dont les intérêts généraux lui sont confiés.

— 4° Le quatrième ordre des fonctions du préfet, vous ai-je dit, est celui dans lequel il agit par voie de simple *autorité tutélaire.* C'est, en effet, la seule qui lui soit dévolue : 1° sur les intérêts économiques des communes; 2° sur les hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance et autres établissements charitables ; 3° sur certains autres établissements reconnus comme étant d'utilité publique.

A ce titre, le préfet seul a le droit d'arrêter le budget des communes qui ont moins de 100,000 fr. de revenus. (Loi du 18 juillet 1837, art. 33.)

Lui seul peut approuver les baux des biens des communes, dans certaines circonstances et certaines limites. (*Ibid.*, art. 46 et 47.)

Lui seul peut rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet l'acceptation de dons et legs d'objets mobiliers, et de sommes d'argent dont la valeur n'excède pas 3,000 fr. (*Ibid*, art. 48.)

Lui seul a le pouvoir, quant aux hospices, d'accorder ou de refuser l'autorisation de faire des réparations et reconstructions aux bâtiments qui leur appartiennent, lorsque la dépense n'excède pas 20,000 fr. (Ordonnance royale des 8 août et 31 octobre 1821.)

Lui seul peut approuver les règlements du service intérieur des hospices dont il a le droit de régler les budgets. (Ordon-

nance royale du 31 octobre 1821, art. 17, et circulaire du 31 janvier 1840.)

Lui seul a le droit de délivrer les mandats de paiement des dépenses relatives aux dépôts de mendicité et aux prisons. (Arrêté du 25 vendémiaire an X, art. 3.)

Lui seul enfin, sur la délibération des conseils municipaux et l'avis des évêques, peut ordonner et faire exécuter, à la charge des communes, les dépenses locales, relatives aux fabriques d'église. (Décret du 30 décembre 1809, art. 93, 95 et 98.)

— Voilà, par d'assez nombreux exemples, pris dans des matières très diverses, les fonctions propres aux préfets, considérés comme instruments du pouvoir central, et représentant des intérêts généraux.

Mais je vous ai dit que leurs fonctions doivent encore être considérées sous un second aspect, et que le préfet est également *l'organe de l'intérêt départemental* et l'agent d'exécution des mesures prises dans l'intérêt économique du département.

C'est cette dernière proposition que je vais développer, en vous expliquant l'objet auquel se rapportent ces mots : *intérêt départemental*, et les idées qu'ils résument. J'ai besoin ici de toute votre attention.

§ II. *Des préfets, comme organes des intérêts départementaux.*

I. Vous avez vu par quels efforts et avec quels succès, dignes de toute notre reconnaissance, l'Assemblée constituante est parvenue à faire, de notre pays, un tout homogène, se gouvernant par les mêmes lois, et n'obéissant plus qu'à un seul mobile : l'intérêt général, la sûreté publique, la prospérité nationale. Cette unité fait, je vous l'ai dit, notre force et l'une de nos gloires; l'État est donc bien, aujourd'hui, la réunion de tous les intérêts français ; et, quand il se personnifie en quelque sorte, quand sa voix se fait entendre par ses

organes constitutionnels, chacun de nous est disposé à suivre leurs directions, à prêter obéissance, à porter notre concours, à faire les sacrifices jugés nécessaires. L'État, ce n'est plus seulement le monarque : c'est la nation tout entière. Or, la nation a des biens, des revenus communs, des mandataires pour les administrer ou les percevoir; elle en a pour les protéger et pour les défendre : l'État est une personne civile qui a ses droits et ses actions, auxquels la magistrature doit appui.

Mais l'État, ainsi considéré, n'est pas la seule *unité* qui existe en France; il y a, dans l'enceinte même du royaume, soit des corporations légales, soit des sociétés naturelles, qui ont aussi un être moral, des intérêts distincts, spéciaux, je dirais presque domestiques. La commune est au premier rang parmi ces derniers. « Plusieurs familles contractent, par le seul rapprochement, une communauté de besoins et de jouissances, de droits et de devoirs réciproques, qui les lie naturellement, et qui exige le concours des facultés de chacune d'elles (1). » La commune est, je ne saurais trop vous le répéter, un élément nécessaire de toute société civile; elle a une individualité qui a sa source dans la nature elle-même.

Au-dessus de la commune, nos institutions nouvelles, la force des choses peut-être, ont fait surgir une autre individualité, qui mérite toutes vos méditations et vos études.

La division politique du territoire étant opérée, les départements ayant aussi été créés comme divisions administratives, ce n'a plus été seulement dans l'enceinte de la commune qu'il s'est rencontré des intérêts distincts à satisfaire, des biens particuliers à administrer, certaines dépenses communes à régler et à faire, certaines charges à répartir.

Les familles répandues dans les nouvelles divisions du territoire, et convergeant habituellement à un centre commun, pour l'exercice de leurs droits politiques et pour la protection

(1) Voyez *De la puissance civile*, par M. Huet de Coëtlisan.

de leurs intérêts administratifs, se sont peu à peu rapprochées; elles ont senti qu'il pouvait y avoir, pour elles, des intérêts communs. Sans doute, elles ne se sont pas liées par ces besoins que le rapprochement continu de chaque jour produit dans la communauté municipale; elles n'ont pas eu des rapports aussi habituels, aussi intimes; mais il n'en est pas moins vrai que les relations établies entre elles, par le nouvel ordre de choses, leur ont fait comprendre que, dans un cercle plus étendu que la commune et moins vaste que l'État, il pouvait y avoir pour elles des routes à ouvrir, des édifices à élever, des dépenses à répartir, des biens propres à conserver, des besoins à exprimer, des intérêts spéciaux à défendre.

Ainsi, sans se séparer ou s'isoler de l'unité nationale, sans cesser de prêter à l'État le concours nécessaire aux fins de la grande association française, le département, division politique et administrative du pays, est devenu insensiblement, et par la force même des choses, non pas seulement une individualité politique subordonnée, mais une unité particulière, un corps moral, une personne civile, qui a des établissements spéciaux, des biens privés, et par conséquent des intérêts distincts à administrer.

Sans doute, il serait difficile de se figurer que ce qui contribue à la sûreté, à la prospérité d'un département puisse être sans influence sur la sûreté et la prospérité générales; sans doute, il est impossible de ne pas admettre, par exemple, que les travaux qui tendent à rendre plus faciles et plus promptes les communications intérieures d'un département sont, de proche en proche, profitables à tous les départements contigus, et favorisent leur industrie et leur commerce, en même temps que les siens! Sans doute, il n'y a, dans notre pays, aucun fleuve dont le cours, quant à ses avantages, soit resserré dans les étroites limites des départements qu'il traverse; il n'y a pas une route qui, partant d'un point du périmètre d'un de nos départements, se termine à un autre point de cette enceinte,

sans offrir une communication utile aux pays que ce département sépare. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il existe désormais, dans notre France, un intérêt intermédiaire entre celui des communes et de l'État; que les rapports des populations renfermées dans la division territoriale du département ont établi entre elles une espèce d'agglomération particulière; qu'il s'est manifesté, pour cette association, des besoins d'une nouvelle nature, et qu'il a été nécessaire d'en confier l'appréciation à des conseils locaux, à des représentants spéciaux.

Les limites de cet enseignement ne me permettent pas de vous exposer ici, avec l'étendue que j'aurais désirée, la succession de faits par laquelle, depuis 1789, cette institution s'est fondée; comment l'intérêt départemental s'est d'abord manifesté, comment il a grandi, comment il s'est étendu; par quels actes la propriété départementale a été établie et s'est consolidée; et par quel concours enfin de circonstances, et sous l'impulsion du gouvernement lui-même, des dépenses et des recettes locales étant devenues nécessaires, les citoyens se sont insensiblement accoutumés à voir une *unité civile* dans le département, qui était déjà une *unité politique* et *administrative* (1).

Mais je dois, du moins, vous dire que ce n'est pas sans contradiction et sans débats que cette création s'est opérée. Des hommes d'État éminents ont, plus d'une fois, exprimé la crainte que la reconnaissance légale d'un tel fait ne relevât l'esprit abattu des anciennes provinces, et ne fractionnât, un jour peut-être, la nation en autant de petits États séparés, que l'égoïsme envahirait de nouveau, qui se détacheraient peu à peu de l'unité nationale, et qui, tantôt par leur inertie, tantôt par leur force impulsive, pourraient mettre l'État lui-même en péril!

(1) Voyez à cet égard le tome II, pages 333 et suivantes, de l'ouvrage intitulé : *De la fortune publique en France, et de son administration*, par MM. Macarel et Boulatignier.

Mais l'existence civile des départements était une conséquence inévitable de tout l'ensemble de la législation intervenue depuis 1789; c'était désormais un fait consommé; il a fallu le reconnaître, afin, du moins, de le contenir et de le régler : tel a été l'objet de la loi récente du 10 mai 1838, qui a donné lieu, dans les chambres législatives, à des discussions que je viens, en quelque sorte, de vous analyser, et que pourtant je ne saurais trop vous recommander de rechercher et d'étudier encore.

II. Tel est donc aujourd'hui l'état des choses : le département est *personne civile;* il a des biens patrimoniaux ; il a des recettes, des dépenses particulières, et par conséquent un budget spécial.

Il faut toutefois se hâter de le dire : à l'époque où la loi du 10 mai 1838 est intervenue, la plus grande partie de la propriété départementale avait pour origine des abandons gratuits, des concessions faites, par l'État, dans l'intérêt des services départementaux; la plupart des immeubles que comprend cette propriété départementale a donc été peu à peu distraite du domaine de l'État.

Il faut bien remarquer, en second lieu, que la concession de ces biens immeubles n'a pas eu pour but de créer des revenus pour les départements, mais de pourvoir *à des services publics départementaux.*

De là même il résulte, et je dois encore vous le dire, une différence bien tranchée entre le domaine départemental et le domaine communal. Les communes, ainsi que je devrai vous l'expliquer plus tard, n'ont pas seulement, parmi leurs propriétés, des immeubles affectés à des services publics communaux : elles ont, non pas en totalité, non pas même en majorité, mais du moins en assez grand nombre, des biens patrimoniaux, dont les revenus figurent, dans leurs budgets, au premier rang de leurs ressources ordinaires, ou dont les habitants peuvent se partager la jouissance en nature.

III. Le domaine départemental, dont je ne veux ici que vous tracer une esquisse, afin de vous familiariser, en quelque sorte, avec cette physionomie nouvelle, le domaine départemental comprend, avec la destination spéciale que je viens de vous indiquer, des immeubles, des meubles et des droits incorporels.

1° Le *mobilier* des départements est celui qui est affecté à certains fonctionnaires et à certaines administrations ou établissements départementaux : tels les préfectures, les bureaux des sous-préfectures, les écoles normales primaires, certains palais de justice, certaines prisons, certains hospices et asiles, des cours d'accouchement ; enfin, une partie du mobilier des archevêchés et évêchés.

Dans cet ordre d'idées, les départements possèdent encore des archives précieuses, des bibliothèques qui s'enrichissent, des collections d'objets d'art et de science, qui s'accroissent, surtout, par les distributions et dons du gouvernement.

D'après des documents statistiques, qui ne sont qu'une première donnée et purement approximatifs, la seule valeur de ce mobilier proprement dit s'élevait à près de 6 millions, au 1er janvier 1839.

2° La *propriété immobilière* des départements comprend des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, des tribunaux, des prisons, des écoles normales, des asiles d'aliénés, quelques édifices diocésains, quelques maisons de répression et de dépôt de mendicité, enfin celles d'entre les routes appelées départementales qui, depuis le décret du 16 décembre 1811, ont été construites avec les fonds spéciaux des départements.

Ceux des immeubles départementaux qui ne sont pas affectés à un service public sont en très petit nombre ; ils ne sont, en quelque sorte, possédés qu'accidentellement et temporairement : leur valeur est sans importance.

Au 1er janvier 1839, la valeur approximative des propriétés

immobilières des départements, en-masse, s'élevait à près de 41 millions.

3° Les départements possèdent, enfin, quelques droits *incorporels* : tels, des droits de péage sur les ponts construits à leurs frais;

Tels, d'autres droits de péage établis pour la correction des rampes sur les routes départementales;

Telles, des rentes sur le grand-livre de la dette publique, ou provenant de dons et legs particuliers, que les départements ont été autorisés par le Roi à recevoir.

Ces seules rentes sur le grand-livre s'élevaient, en 1839, à 212,000 francs; elles sont destinées à payer les pensions de retraite des employés des préfectures des départements qui en sont propriétaires.

IV. Ces propriétés de toute nature ont besoin d'être administrées; elles le sont, en effet, par des conseils locaux : les conseils généraux des départements.

Mais comme, dans notre sage législation, les communautés de tout genre sont placées sous la tutelle de la puissance publique, et, en quelque sorte, assimilées aux mineurs, les départements ont dû subir la condition générale : la gestion de leurs propriétés, leur administration économique ont donc été soumises à des règles analogues à celles qui ont été décrétées pour les communes et les établissements publics, qui sont aussi des individualités plus restreintes.

Cette administration économique des départements embrasse le mode de gestion de leurs biens en général : les acquisitions, les aliénations, les échanges, les changements de destination et d'affectation, les travaux à faire, l'exercice des actions judiciaires, contentieuses, administratives, enfin les transactions sur procès.

V. La loi du 10 mai 1838, qui peut, en quelque sorte, être considérée comme le code de l'administration départemen-

tale, divise cette gestion entre deux autorités : le *conseil général* du département et le *préfet.*

J'aurai à vous exposer plus tard les attributions du conseil général, je dois me borner à vous entretenir aujourd'hui de celles du préfet, et à justifier ainsi ce que je vous ai dit : que le préfet n'est pas seulement l'organe des intérêts généraux et l'instrument de la puissance royale, mais qu'il est encore l'organe de l'*intérêt départemental*, et l'agent d'exécution des mesures prises dans l'intérêt économique du département.

Voici, sur ce point, les dispositions de la loi du 10 mai 1838:

D'abord, le préfet prépare et présente au conseil général le budget départemental. (Art. 11.)

2° Ensuite, tous les rôles et états de produits provenant des ressources ordinaires ou éventuelles des départements sont rendus exécutoires par le préfet et par lui remis au comptable qui en est chargé. (Art. 22.)

3° Le préfet délivre les mandats destinés à acquitter les dépenses départementales, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département. (Art. 23.)

4° Le préfet présente au conseil général un compte annuel et moral de son administration. (Art. 24.)

5° Dans le cas où le conseil général, régulièrement convoqué, ne se réunirait pas, et dans celui où il se séparerait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, le préfet délivrerait les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement, d'après les bases de la répartition précédente. (Art. 27.)

6° Si la même chose arrivait pour le budget départemental, le préfet aurait le droit de l'établir d'office, et de le soumettre au règlement du Roi. (Art. 28.)

7° Le préfet, en conseil de préfecture, a le droit d'autoriser les acquisitions, aliénations et échanges, dans l'intérêt départemental, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 francs. (Art. 29.)

8° Il est, en général, chargé de l'exécution des délibérations du conseil général, relatives au mode de gestion des propriétés départementales ; et, en cas d'urgence, il a le droit de pourvoir provisoirement à cette gestion. (Art. 30.)

9° Il peut toujours, à titre conservatoire, accepter les legs et dons faits au département, sauf l'intervention de l'ordonnance du roi, qui doit statuer à cet égard. (Art. 31.)

10° Et enfin, les actions judiciaires et contentieuses du département sont exercées par le préfet, en vertu des délibérations du conseil général, et avec l'autorisation du roi, en son conseil d'État. (Art. 36.)

VI. Sans doute, d'après ce que vous venez d'entendre, l'intérêt départemental, les déterminations à prendre sur tout ce qui peut être utile à sa prospérité, considérées dans le cercle restreint du département, sont confiés par la loi au conseil général, et je vous développerai plus tard le tableau de toutes ces attributions.

Mais l'exécution de toutes les mesures adoptées et régulièrement approuvées appartient au préfet ; il est, vous l'avez vu, l'ordonnateur des dépenses. Il y a plus : c'est lui qui les propose, dans le budget annuel qu'il prépare ; et c'est ainsi qu'il prend une très grande part effective à l'administration économique du département, à la tête duquel il est, au surplus, déjà placé comme représentant des intérêts généraux et délégataire de la puissance royale dans ce territoire.

Il me reste quelque chose à vous dire de la forme des actes des préfets, de la rémunération de leurs services et du respect dû à leurs fonctions.

§ III. *Forme des actes des préfets.*

I. Tous les actes des préfets qui ont pour objet la transmission des lois, ordonnances, règlements, instructions et décisions de l'autorité supérieure, sont rédigés dans la forme de *lettres missives*.

II. Tous les actes portant nomination, suspension, révocation de fonctionnaires et agents, sont rédigés en forme d'*arrêtés*, c'est-à-dire que le préfet énonce, tout d'abord, la fonction dont il est revêtu et dans laquelle il agit; qu'il vise ensuite les plaintes, rapports, actes et informations qui donnent lieu à la mesure, et enfin la loi ou le règlement sur lesquels est fondé le droit qui va être exercé; et, cela fait, il statue et ordonne ce que de droit, par une ou plusieurs dispositions, divisées, s'il y a lieu, en articles.

III. Les actes par lesquels le préfet use de son autorité vis-à-vis de ses subordonnés, et par lesquels il donne des injonctions, des directions, des impulsions, par lesquels il exerce son contrôle et sa censure, inflige le blâme ou donne des éloges, et fait tous les autres actes qui se rapportent à cet ordre de fonctions, sont, comme les premières dont je parlais tout à l'heure, rédigés dans la forme de *lettres missives*.

Quant à ses relations avec les administrés, c'est toujours par des *arrêtés* que le préfet accueille les demandes d'autorisations, permissions, concessions sur lesquelles il a le droit de statuer. Il doit surtout prendre cette forme, lorsque ses actes peuvent fonder, dans l'avenir, des droits pour les administrés qui les sollicitent dans leur intérêt, et lorsque ceux-ci peuvent avoir besoin d'en justifier.

C'est aussi par des *arrêtés* que le préfet fait acte d'autorité, toutes les fois qu'il s'agit, soit d'ordonner certaines mesures, soit d'interdire certaines choses ou certaines actions : je vous en ai cité des exemples dans notre dernière séance. (*V.* ci-dessus, p. 148 et 149.)

Cette forme d'*arrêtés*, qui est plus concise, et qui résume toujours mieux les motifs des mesures prises, offre aux parties intéressées plus de facilité pour réclamer, s'il y a lieu, devant l'autorité supérieure, et pour combattre, au besoin, les considérations sur lesquelles ces mesures sont fondées.

IV. Enfin, les actes par lesquels les préfets exercent la

tutelle des communes et des établissements publics sont également rédigés en forme d'*arrêtés.*

— Il est d'ailleurs une remarque générale à faire ici, c'est que cette dénomination d'*arrêtés* est celle que la loi des 15-27 mars 1791 a elle-même établie pour les actes de l'aministration départementale, en ces termes :

« Les actes des directoires ou conseils de district ou de département, ne pourront être intitulés ni décrets, ni règlements, ni proclamations ; ils porteront le nom d'*arrêtés.* » (Art. 1er.)

Cette disposition est évidemment applicable aux préfets, qui ont succédé, en 1800, aux administrations départementales de 1789.

§ IV. *Rémunération des fonctions de préfet.*

Le traitement des préfets a été, dès l'origine, divisé en six classes, déterminées par la population du chef-lieu du département.

Depuis l'an VIII, il a plusieurs fois varié : le dernier état de choses est fixé par l'ordonnance royale du 28 décembre 1830. Le plus faible traitement de préfet est aujourd'hui de 15,000 francs; le plus élevé est de 50,000; il n'y en a qu'un à ce dernier taux, c'est celui du préfet de la Seine.

Une ordonnance royale du 1er mai 1832, rendue pour l'exécution de la loi de finances du 21 avril précédent, avait ordonné la réduction des traitements de préfet aux neuf dixièmes du taux déterminé par l'ordonnance du 28 décembre 1830. Cette disposition légale n'a pas été reproduite dans les années suivantes.

Les préfets reçoivent en outre des allocations destinées à subvenir aux frais de leurs bureaux, *personnel* et *matériel;* ces frais d'administration sont réglés par ordonnance royale du 10 décembre 1846. Ces frais sont divisés en deux portions : celle destinée à payer les traitements des employés et gens de

service dont se composent les bureaux, est fixé à sept dixièmes de l'allocation; et la portion affectée aux dépenses du matériel, à trois dixièmes. Pour la préfecture de la Seine, quatre cinquièmes sont affectés aux frais de bureaux, un cinquième aux dépenses matérielles.

§ V. *Respect dû à leur autorité.*

L'exercice des fonctions de toute autorité constituée exige le respect de tous les citoyens qui se trouvent en sa présence.

Nos lois sont venues au secours des infractions qui pourraient être commises à cette règle de conduite. Elles défendent aux assistants de donner aucun signe public, soit d'approbation, soit d'improbation, ou d'exciter du tumulte, de quelque manière que ce soit. C'est la disposition précise de l'art. 504 du Code d'instruction criminelle; elle est relative aux juges.

Mais ces dispositions ne protègent pas seulement la magistrature; l'art. 509 du même code statue :

« Les préfets..., lorsqu'ils rempliront quelques actes de leur ministère, exerceront aussi les fontions de police réglées par l'art. 504; et, après avoir fait saisir les perturbateurs, ils dresseront procès-verbal du délit, et enverront ce procès-verbal, s'il y a lieu, ainsi que les prévenus, devant le juge compétent. » (*Voy.* art. 29 du même code.)

SECTION TROISIÈME.

Des sous-préfets.

I. Les intendants de nos anciennes généralités avaient sous leurs ordres des *subdélégués*, qu'ils choisissaient et instituaient sans aucune intervention de la puissance royale. Les intendants déterminaient également la résidence de ces subdélégués; et, d'ordinaire, ils la fixaient dans les villes où il leur paraissait plus important d'être représentés. C'étaient, à vrai

dire, de simples commis, des hommes de confiance, auxquels ils transmettaient le pouvoir d'agir en leur place, dans de certaines limites fort restreintes (1).

Les subdélégués ne devinrent de véritables fonctionnaires publics que lorsque Louis XIV, sous l'inspiration du chancelier de Pontchartrain, érigea un office de subdélégué des intendants, dans chaque chef-lieu des élections et dans chaque évêché ou bailliage des pays d'État. L'édit est du 15 avril 1704. Ériger *en office* voulait dire, alors, qu'il fallait désormais, pour remplir la fonction, payer au trésor public une finance moyennant laquelle le titulaire pouvait compter la valeur de l'office au rang de ses propriétés, et qu'il pouvait le transmettre ou le vendre à prix d'argent.

L'édit de 1704 avait, en même temps, déterminé les fonctions des subdélégués.

D'une part, ils recevaient, chacun dans leur territoire (alors appelé département (2)), les requêtes adressées aux intendants; ils les leur transmettaient, avec des renseignements, des informations; ils y joignaient leur avis; ils leur envoyaient également les procès-verbaux qu'ils étaient appelés à dresser dans diverses matières.

D'autre part, ils recevaient les ordres des intendants et les transmettaient aux échevins, maires et syndics des villes et communautés; ils tenaient la main à l'exécution de ces ordres; ils assistaient enfin, en toutes choses, les intendants, commissaires départis par le roi dans les provinces, et devaient, pour leur en rendre compte, s'enquérir avec soin de l'état des paroisses de leur département.

Ainsi, les subdélégués n'avaient aucune autorité propre; ils ne pouvaient rien décider, et n'avaient que le droit de référer de toutes les affaires à l'intendant. [Vous pourriez,

(1) Voyez Denizart, *Dictionnaire de police*, au mot *Subdélégué*.

(2) On appelait *département* tout territoire dans l'étendue duquel s'exerçait une fonction, c'est-à-dire le *ressort* de l'autorité déléguée.

pour plus de détails, consulter le tome II du *Dictionnaire de police*, de Denizart, et le *Traité des droits et fonctions*, publié en 1787, tome III, pag. 441 et suivantes.]

Au mois d'août 1715, les offices des subdélégués furent généralement supprimés, et l'édit qui prit cette mesure autorisa simplement les commissaires départis à subdéléguer, dans les principales villes, des sujets capables et d'une réputation intacte. Les subdélégués redevinrent donc ce qu'ils étaient d'abord: des commis des intendants.

A la révolution de 1789, leurs fonctions ont dû prendre et ont pris fin avec celles des intendants. Ils ont été remplacés par les administrations de district, créées par la loi du 22 décembre de cette année, puis par les administrations cantonnales, instituées par la constitution du 5 fructidor an III.

Aujourd'hui, et depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, les *sous-préfets* les remplacent, avec quelques notables différences, dans leurs pouvoirs et fonctions. (V. l'art. 8 de cette loi.)

II. Le sous-préfet est un agent direct du pouvoir royal, qui est placé à la tête de la division territoriale appelée *arrondissement*, pour procurer l'exécution des lois, règlements, ordonnances, décisions et instructions de ceux des agents de l'autorité administrative que l'organisation place au-dessus de lui.

III. Le supérieur immédiat du sous-préfet est le préfet du département. C'est entre ses mains qu'il prête le serment exigé par lois. (Décret du 17 ventôse an VIII, art. 2.)

Toutefois, c'est le roi seul qui nomme les sous-préfets, et qui peut les révoquer. (Charte constitutionnelle, art. 13.) Leur personnel est, comme je vous l'ai déjà fait remarquer, dans les attributions du ministre secrétaire d'État de l'intérieur, qui contre-signe, par conséquent, toutes les ordonnances qui les instituent, les révoquent ou leur donnent de l'avancement ou des récompenses honorifiques.

IV. Pas plus que les fonctions de préfet, celles de sous-préfet n'exigent, pour être obtenues et exercées, l'accomplisse-

ment de certaines conditions ou garanties légales d'*âge*, de *noviciat* et de *capacité*.

Toutefois, dans un rapport au roi, du 13 novembre 1835, inséré au *Moniteur universel*, et dans lequel le ministre de l'intérieur présentait au roi une série de nominations de préfets et de sous-préfets, on lit ce qui suit, et qui me paraît devoir être reproduit :

« Pour soutenir et augmenter le zèle des administrateurs, le meilleur moyen que puisse employer l'autorité supérieure est de joindre à une direction attentive une justice scrupuleuse dans le choix des fonctionnaires.

» Il est impossible, dans la composition du personnel administratif, de s'astreindre à des règles immuables, et de déterminer dans quels rangs doivent être exclusivement choisis les administrateurs. *Il faut prendre un bon administrateur partout où il se rencontre;* mais, en général, il me semble utile de les puiser dans les rangs de l'administration elle-même : c'est le moyen certain de faire prévaloir l'expérience et de soutenir l'émulation. Je crois, sire, que les auditeurs au conseil d'État doivent fournir des sujets préparés, par la discussion des affaires, à leur direction active. Les conseillers de préfecture, les maires, présentent aussi d'utiles candidats.

» C'est parmi ces diverses classes qu'il me semble bon de choisir, autant que possible, les sous-préfets; c'est ensuite parmi les sous-préfets eux-mêmes qu'il faut, non pas exclusivement, mais généralement, choisir les préfets : à cette condition, l'administration pourra être tout à la fois éclairée et zélée...

» J'ai choisi, dans le conseil d'État, dans les conseils de préfecture et les mairies, parmi les hommes que leurs lumières et leur position sociale rendent dignes de ce poste, les sous-préfets dont j'ai l'honneur de soumettre la nomination à Votre Majesté.

» Sur sept préfectures vacantes, je propose à Votre Majesté

d'en réserver six pour les sous-préfets qui se sont distingués par leurs services. »

Ces règles de conduite étant les seules qu'à ma connaissance, du moins, l'administration suprême ait cru devoir rendre publiques, j'ai pensé qu'il y aurait quelque profit, pour vous, à les confier à votre mémoire.

V. Le nombre actuel des sous-préfets est de 278; il est vrai qu'il existe aujourd'hui 363 arrondissements communaux; mais la différence provient de ce qu'il n'y a plus de sous-préfets dans l'arrondissement où se trouvent situés les chefs-lieux de préfecture. Ces sous-préfectures ont été supprimées par une ordonnance du 20 décembre 1815, fondée sur la nécessité d'apporter la plus sévère économie dans toutes les branches du service public.

§ I. *Objet et étendue des fonctions de sous-préfet.*

I. Sans parler de l'étendue de territoire affectée à l'exercice des fonctions de sous-préfet, il existe une différence essentielle entre elles et celles dont le préfet est revêtu.

Les préfets ne transmettent pas seulement les lois, les ordonnances et les instructions supérieures; ils peuvent rendre des décisions. Vous avez vu qu'ils prennent des arrêtés exécutoires; ils sont investis d'une véritable autorité.

Les sous-préfets, au contraire, transmettent et informent plutôt qu'ils n'agissent. Ils ont sans doute des fonctions très actives; mais les cas où leur autorité doit être exercée sont rares, et les lois, à cet égard, semblent n'avoir tracé que des exceptions.

Ainsi, vous pouvez tenir pour certain que, pour la plus grande partie de leurs fonctions, les sous-préfets sont seulement des agents de transmission, d'information et de surveillance: je vais vous en donner quelques exemples; je vous ferai connaître ensuite les cas les plus généraux dans

lesquels ils sont appelés à exerçer, soit une autorité propre ou de commandement, soit un pouvoir de tutelle.

II. Voyons, d'abord, quelques cas dans lesquels ils sont agents de transmission, d'information et de surveillance.

1° Qu'un contribuable se trouve surtaxé pour sa contribution foncière : l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII veut que la réclamation soit adressée au sous-préfet, qui doit recueillir l'avis des répartiteurs et du contrôleur des contributions, y joindre le sien, et transmettre le tout au préfet. (Art. 3 et 4.)

2° Qu'une commune demande la suppression de son octroi : le sous-préfet doit donner son avis, et transmettre la demande au préfet. (Loi du 8 décembre 1814, art. 1, 2, 3, et ordonnance royale du 9 décembre 1814, art. 5, 6 et 7.)

Voilà deux cas dans lesquels les sous-préfets sont des agents d'information et de transmission.

En voici d'autres où ils sont agents de surveillance.

1° La loi que je citais tout à l'heure, celle du 8 décembre 1814, sur les boissons, place sous la surveillance immédiate des sous-préfets l'administration directe et la perception des octrois municipaux. (Art. 121.)

2° La loi du 16 septembre 1807 leur confie également la surveillance immédiate sur la conservation des travaux de desséchement, des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et des travaux exécutés sur les bords des lacs et de la mer. (Art. 27.)

3° La loi du 21 avril 1810, sur les mines, leur confie la même surveillance sur l'exploitation des carrières à galeries souterraines. (Art. 81.)

II. En second lieu, les sous-préfets sont appelés, par la loi, à exercer une autorité propre ou de commandement, dans les cas suivants :

Un délit de grande voirie est commis ; il en est dressé procès-verbal; ce procès-verbal est envoyé au sous-préfet; et celui-ci peut ordonner, par provision, ce que de droit, pour faire

cesser le dommage. Il puise ce pouvoir dans l'art. 3 de la loi du 29 floréal an x.

Le service ordinaire de la garde nationale, les revues, les exercices doivent, aux termes de la loi du 22 mars 1831, être réglés par le maire de chaque commune; et l'art. 73 de cette loi veut que ce règlement ne soit exécutoire que s'il est approuvé par le sous-préfet.

Que l'ordre ou la paix publique soient troublés sur un point du royaume; qu'il faille les maintenir ou les rétablir: le sous-préfet a, dans ce cas, par la même loi, art. 133, le droit de requérir la garde nationale de son arrondissement, de fournir des détachements du service ordinaire, pour agir dans toute l'étendue de cet arrondissement.

L'intervention et l'autorité du sous-préfet sont également exigés par la loi du 21 mars 1832, sur le recrutement de l'armée :

C'est, en effet, devant lui qu'il doit être procédé à l'examen des tableaux de recensement dressés par les maires; il est assisté par ces fonctionnaires, il est vrai, mais c'est lui qui statue sur les réclamations.

C'est lui qui rectifie, s'il y a lieu, le tableau.

C'est lui qui l'arrête définitivement. (Art. 10.)

C'est lui qui préside à l'opération du tirage au sort. (Art. 12.)

Qu'il s'agisse de vendre des bois de l'État, et que l'administration forestière pense ne devoir pas y faire procéder au chef-lieu du département : c'est alors le sous-préfet qui effectue l'adjudication de ceux qui sont situés dans son arrondissement. (Code forestier du 21 mai 1827, art. 17, et ordonnance royale du 1er août 1827, art. 86.)

C'est lui qui, d'après la loi du 3 frimaire an VII, nomme les répartiteurs des contributions directes, dans chaque commune.

C'est lui qui nomme aussi et révoque les porteurs de contrainte, en se conformant à l'arrêté consulaire du 16 thermidor an VIII.

C'est lui qui signe et qui délivre, aux gardes-champêtres nommés par les maires et approuvés par les conseils municipaux, les commissions dont ces gardes ont besoin. (Loi du 18 juillet 1837, art. 13.)

C'est lui qui agrée les gardes particuliers des propriétés rurales et forestières, et qui les investit ainsi du droit de rédiger des procès-verbaux constatant les délits et les crimes. (Code du 3 brumaire an VI, art. 40.)

III. Il me reste encore à vous indiquer, par quelques exemples aussi, la manière dont le sous-préfet concourt à la tutelle des communes et des établissements publics.

C'est lui qui, d'après l'arrêté consulaire du 7 messidor an IX, a le droit et le devoir de choisir les trois membres qui doivent composer le comité consultatif à former, dans chaque arrondissement communal, pour les actions juridiques à intenter dans l'intérêt des établissements de bienfaisance. (Art. 11.)

L'arrêté du 7 germinal an IX veut qu'il fasse procéder aux informations *de commodo et incommodo* qui doivent précéder les ordonnances royales autorisant les baux à longues années des biens ruraux des hospices, des établissements d'instruction publique et des communautés d'habitants. (Art. 2.)

La loi du 9 ventôse an XII, art. 5, charge les sous-préfets, en même temps que les maires et les préfets, de faire et d'ordonner toutes les diligences nécessaires pour faire rentrer les communes en possession de leurs biens usurpés.

C'est encore au sous-préfet que la même loi confie le pouvoir de nommer, au nom des communes, l'expert qui doit concourir à l'estimation de la redevance annuelle à payer par les détenteurs illégitimes des biens des communes. (Art. 3, § 4.)

Il cote et paraphe les registres où doivent être inscrites, par ordre de dates, les délibérations de chacune des communes de son arrondissement. (Loi 18 juillet 1837, art. 28.)

Il approuve l'emploi, par les maires, des crédits ouverts,

aux budgets municipaux, pour dépenses imprévues. (Même loi, art. 37, § 3.)

Il prescrit enfin la convocation extraordinaire du conseil municipal, ou il l'autorise, sur la demande du maire, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent. (Loi 21 mars 1831, art. 24.)

§ II. *Forme des actes des sous-préfets.*

Quant à la forme des actes des sous-préfets, il est évident, d'après ce qui précède, que celle des lettres missives doit être le plus fréquemment employée par eux, pour l'accomplissement de fonctions qui consistent à transmettre, à faire des informations, à interroger, à exciter le zèle des administrateurs inférieurs.

La même forme est encore employée par eux, soit pour rendre compte au préfet de l'exécution des mesures par lui ordonnées, soit pour lui demander de développer ses instructions.

Un assez grand nombre d'actes des sous-préfets se rédige en forme d'avis, qui ne diffèrent des arrêtés qu'en ce qu'ils se terminent par cette formule : *est d'avis*, remplaçant la disposition qui tient au droit du commandement.

Enfin, ils statuent par des *arrêtés*, toutes les fois qu'ils ont à faire des actes d'autorité propre, ou qu'une forme particulière n'a pas été prescrite pour l'accomplissement de ces actes. — Il est également des cas où la nature même de l'affaire indique la forme de ces actes : tels, *l'agrément* à donner aux nominations de gardes particuliers, le *visa* des contraintes décernées par le receveur particulier de l'arrondissement, le *paraphe* des registres de délibérations des conseils municipaux, la *légalisation* des certificats de vie délivrés par les notaires, et plusieurs autres formalités de même espèce.

§ III. *Rémunération des fonctions des sous-préfets.*

Le traitement des sous-préfets n'a pas varié depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est-à-dire depuis la création même de leurs fonctions. Voici les termes de l'art. 23 de cette loi :

« Le traitement des sous-préfets, dans les villes dont la population excèdera 20,000 habitants, sera de 4,000 francs, et de 3,000 dans les autres. » Une ordonnance royale du 21 août 1845 a élevé le traitement de 48 sous-préfets, dont 29 à 6,000 francs et 19 à 4,000. Une autre ordonnance royale du 15 octobre 1847 a élevé à 4,000 francs le traitement de 6 sous-préfets, par suite des allocations portées au budget de 1848. (Loi du 8 août 1847.)

Indépendamment de son traitement, chaque sous-préfet reçoit, ainsi que le préfet, une allocation particulière pour *frais d'administration*. (Voir Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 21; Arrêté du 17 ventôse an VIII, 25 vendémiaire an X; Décret du 11 juin 1811; Loi du 1er avril 1822, art. 20; Ordonnances royales des 15 mai 1822, art. 5; 28 décembre 1830 et 11 juillet 1833.)

Le compte annuel de cette dépense est rendu, par le sous-préfet, au conseil d'arrondissement. (Loi du 1er avril 1822, art. 20.)

§ IV. *Respect dû à leur autorité.*

Quant au respect dû à leur autorité, l'art. 509 du Code d'instruction criminelle, que je vous ai cité en vous parlant des préfets, énonce nommément les *sous-préfets*, comme ayant le droit de réprimer tout signe d'approbation ou d'improbation, tout tumulte qu'exciterait leur présence ou l'exercice de leur autorité : leur droit, à cet égard, est le même que celui des préfets, dans les mêmes circonstances.

SECTION QUATRIÈME.

Des maires.

I. Ainsi que je vous l'ai déjà dit, les maires actuels ont succédé aux anciens maires, aux échevins, consuls, jurats, viguiers, capitouls, syndics et autres, qui, sous divers autres noms encore, étaient, en France, à la tête de l'administration des communes.

Il y avait, dans ce genre de pouvoir, une variété infinie, suivant les localités; il n'était pas le même dans les villes et dans les paroisses de campagne; il différait dans les villes elles-mêmes, suivant les chartes qu'elles avaient reçues, les priviléges et prérogatives dont elles jouissaient, et selon les usages établis. Dans quelques villes et bourgs, l'autorité municipale variait encore, en raison de ce qu'elle était plus ou moins soumise à l'influence de la juridiction des seigneurs.

En certains lieux, l'autorité des administrateurs municipaux avait beaucoup d'étendue; en un grand nombre de villes, ils exerçaient le pouvoir judiciaire; en d'autres, comme à Lyon, ils avaient même le commandement de la milice bourgeoise.

Les syndics des paroisses de campagne étaient ordinairement élus par les habitants; et dans les villes, leur élection était soumise à l'approbation du Roi; quelquefois aussi la bourgeoisie présentait une liste de candidats entre lesquels le Roi choisissait. Durant un temps enfin, de 1690 à 1771, les fonctions municipales devinrent des offices de finances, que rachetaient les villes pour recouvrer le droit de nommer leurs officiers.

Jusqu'à leur érection en titres d'offices, qui les rendit, d'abord, nominalement perpétuelles, les anciennes fonctions municipales étaient temporaires. Mais, pour multiplier ces

offices et les finances qui y étaient attachées, on avait imaginé de les rendre alternatives et même triennales. (Voy. les édits des 7 septembre 1706, 8 octobre 1708, décembre 1763 et 1772.)

Autrefois, ces charges portaient, avec elles, exemption des droits de taille et d'octroi, dispensaient du logement des gens de guerre et de l'impôt du sel, et procuraient divers émoluments, suivant les usages locaux. Ces avantages s'étendaient même aux enfants des titulaires.

Enfin, dans les pays d'États, les maires ou chefs des villes les représentaient, de droit, aux assemblées des députés de la province.

II. A la révolution de 1789, il était devenu indispensable de faire disparaître cet état de choses, et d'établir le régime municipal sur des bases stables et uniformes, prises dans la nature même de ce pouvoir. C'est ce que se proposa la loi du 14 octobre, dont je vous ai déjà fait connaître certaines dispositions : il faut maintenant y ramener votre attention, durant quelques instants.

C'est sur elle, en effet, que repose encore aujourd'hui presque tout l'édifice de notre système municipal, en ce qui concerne surtout les attributions.

Cette loi avait eu pour objet d'embrasser, dans l'organisation nouvelle, trois ordres de dispositions :

Celles relatives à l'élection des officiers municipaux;

Celles relatives à la composition des corps municipaux;

Celles relatives à leurs fonctions.

Quant au premier point, l'Assemblée constituante abolit tous droits de présentation, nomination ou confirmation des officiers municipaux; tous droits de présidence ou présence aux assemblées municipales, prétendus ou exercés comme attachés à la possession de certaines terres, aux fonctions de commandant de province ou de ville, aux évêchés ou archevêchés, et à quelque autre titre que ce pût être. (Art. 3.)

Elle établit l'*élection*, comme mode uniforme pour le choix des officiers municipaux. (Art. 2.)

Elle déclara que tous les citoyens *actifs* de chaque lieu avaient le droit de concourir à l'élection des membres du corps municipal. (Art. 5.)

Des décrets de l'Assemblée avaient déjà fixé les conditions nécessaires pour être *citoyen actif;* celles de ces conditions qui, d'après la nouvelle loi, devaient être exigées pour l'élection des officiers municipaux étaient :

1° D'être Français ou devenu Français ;

2° D'être majeur de vingt-cinq ans;

3° D'être domicilié, de fait, dans le lieu, au moins depuis un an;

4° De payer une contribution directe, de la valeur locale de trois journées de travail;

5° De n'être point dans l'état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages;

6° De n'être pas banqueroutier, failli, ou débiteur insolvable, etc. (Instruction du 14-22 octobre 1789, § 1er.)

Telles étaient donc les conditions à réunir, par les citoyens, pour concourir à l'élection des officiers municipaux.

La loi du 22 octobre 1789 voulut encore, à cet égard, que les assemblées électorales ne pussent se former par métiers, professions ou corporations, comme cela se faisait dans beaucoup de lieux, sous le régime des jurandes et maîtrises : on ne dut s'assembler que par quartiers ou arrondissements. (Art. 7.)

Quant à l'*éligibilité:* la loi voulut que, pour être éligible à l'administration municipale, on fût :

1° Membre de la commune ;

2° Citoyen actif, en ajoutant toutefois aux conditions que je viens de vous faire connaître pour l'électorat, celle de payer une contribution directe plus forte, équivalente au moins à la valeur locale de dix journées de travail, au lieu de trois qui

suffisaient pour être électeur. (Loi, art. 12, et Instruction, § 1er.)

Voilà quelles dispositions réglèrent l'*élection* des officiers municipaux.

En second lieu, la *composition* du corps municipal fut celle-ci :

L'administration des municipalités fut confiée : 1° à des officiers municipaux, dont le chef dut s'appeler désormais du nom de *maire*. (Loi, art. 4 ; Instruction, § 2.)

2° A un collége de notables, qui, avec les membres du corps municipal, formèrent le conseil général de la commune. (Loi, art. 31, et Instruction, § 2.)

3° A un procureur de la commune, nommé par les mêmes électeurs que les officiers municipaux. (Loi, art. 26 et 28.)

4° Un secrétaire greffier dut être attaché à chaque municipalité, et nommé par le conseil général de la commune. (Loi, art. 32.)

5° Enfin le conseil général de la commune put aussi, suivant les circonstances, nommer un trésorier, révocable comme le secrétaire-greffier. (Loi, art. 33.)

Le nombre des officiers municipaux fut déterminé d'après la population de chaque commune. (Loi, art. 25 ; Instruction, § 2.)

Ce nombre variait de trois à vingt et un. (Ibid.)

Attendu son immense population, la ville de Paris dut être gouvernée par un règlement particulier. (Art. 25.)

Chaque corps municipal, composé de plus de trois membres, se divisa en conseil et en bureau. (Loi, art. 34.)

Le *bureau* se composa du tiers des officiers municipaux, y compris le maire, qui en faisait toujours partie.

Les deux autres tiers formèrent le *conseil*. (Loi, art. 35.)

Le bureau fut chargé de tous les soins de l'exécution, et borné à la simple régie. (Loi, art. 36.)

Dans les municipalités réduites à trois membres, l'exécution fut confiée au maire seul. (Loi, art. 36.)

Dans les villes au-dessus de 25,000 âmes, l'administration municipale put se diviser en sections, à raison de la diversité des matières. (Loi, art. 41.)

Le collége des notables ne dut être appelé que pour les affaires importantes. (Loi, art 31 et 54.)

Toutes les délibérations nécessaires à l'exercice des fonctions du corps municipal durent être prises dans l'assemblée des membres du conseil et du bureau réunis. (Art. 39.)

Le procureur de la commune eut séance à toutes les assemblées, tant du conseil général de la commune que du corps municipal et du bureau, et dut être entendu sur tous les objets mis en délibération. (Loi, art. 26, et Instruction, § 2.)

Quant aux *fonctions*, voici comment elles furent déterminées.

L'Assemblée nationale déclara que les corps municipaux auraient deux espèces de fonctions à remplir: les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités. (Art. 49.)

Et voici la manière dont elle définit et énuméra les unes et les autres.

« Les fonctions *propres au pouvoir municipal*, sous la *surveillance* et l'*inspection* des assemblées administratives, sont :

» 1° De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés;

» 2° De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communaux ;

» 3° De diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté;

» 4° D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont

particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ;

» 5° De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. » (Art. 50.)

Voici, comment ensuite elle s'exprimait, quant aux autres attributions :

« Les fonctions *propres à l'administration générale, qui peuvent être déléguées aux corps municipaux*, pour les exercer *sous l'autorité* des assemblées administratives, sont :

« 1° La répartition des contributions directes entre les citoyens dont la communauté est composée ;

» 2° La perception de ces contributions ;

» 3° Le versement de ces contributions dans les caisses du district et du département ;

» 4° La direction immédiate des travaux publics, dans le ressort de la municipalité ;

» 5° La régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale ;

» 6° La surveillance de l'agence nécessaire à la conservation des propriétés publiques ;

» 7° L'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux. » (Art. 51.)

— Il est, au surplus, d'un grand intérêt d'écouter les courts développements par lesquels, dans l'instruction jointe à la loi, l'Assemblée nationale expliquait les différences fondamentales existant entre ces deux ordres de fonctions.

« Les officiers municipaux, disait-elle, se convaincront aisément que toutes les fonctions détaillées dans l'art. 51, *intéressant la nation en corps*, et l'uniformité du régime général, excèdent les droits et les intérêts particuliers de leur commune ; qu'ils ne peuvent pas exercer ces fonctions, en qua-

lité de simples représentants de leur commune, mais seulement en celle de préposés et d'agents de l'administration générale; et qu'ainsi, pour toutes ces fonctions, qui leur sont délégués par un pouvoir différent et supérieur, il est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à l'autorité des administrations de département et de district.

» Il n'en est pas de même des autres fonctions énoncées en l'article 50. Ces fonctions sont *propres* au pouvoir municipal, parce qu'elles *intéressent directement et particulièrement chaque commune*, que la municipalité représente. Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La constitution les soumet seulement, en cette partie, à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs, parce qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes les communes particulières, qui en sont les éléments, soient bien administrées; qu'aucun dépositaire de pouvoirs n'abuse de ce dépôt, et que tous les particuliers qui se prétendront lésés par l'administration municipale puissent obtenir le redressement des griefs dont ils se plaindront. »

Je désire bien vivement, messieurs, que, dans toute votre carrière judiciaire, administrative, politique ou simplement civique, vous ne perdiez jamais de vue cette distinction des pouvoirs propres au pouvoir municipal, et des pouvoirs de l'administration générale qui sont délégués aux corps municipaux; que vous n'oubliiez pas que les premiers ne sont exercés que sous la *surveillance et l'inspection* des pouvoirs supérieurs, tandis que les seconds sont exercés sous leur *autorité*, et par conséquent leur responsabilité.

Souvenez-vous des motifs si vrais, si simples en apparence, et pourtant si profonds, de cette distinction fondamentale, et de l'intervention de l'administration supérieure dans l'un comme dans l'autre cas.

Tout ce qui intéresse la nation en corps excède les droits

particuliers de l'administration communale ; elle ne peut exercer les fonctions qui s'y rapportent qu'en qualité de délégué, d'agent de l'administration générale.

Tout ce qui intéresse directement et particulièrement chaque commune appartient au *pouvoir propre* des officiers municipaux.

Et toutefois, comme chaque commune est un élément de la grande communauté nationale, celle-ci est intéressée à ce que chacun de ces éléments soit bien administré ; et c'est pour cela que le pouvoir exécutif conserve le droit d'y veiller sans cesse, en exerçant une sorte de tutelle, même sur l'exercice des pouvoirs propres aux communes.

Ces principes sont dignes de toutes vos méditations, et pourront vous servir de guide dans toutes les affaires où vous aurez à reconnaître, soit la nature et l'étendue des pouvoirs municipaux, soit la nature et l'étendue du pouvoir de l'administration centrale sur les communes.

Telle fut la constitution communale, établie par l'Assemblée nationale. Elle a reçu, depuis, de nombreuses atteintes et d'assez notables modifications ; mais je ne crois pas qu'il soit dans les limites raisonnables de cet enseignement de vous les expliquer en détail ; il suffira que je vous signale, d'abord, le décret de la Convention du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire : pour concentrer le terrible pouvoir qui s'établissait alors, ce décret supprima la hiérarchie qui plaçait les districts et les municipalités, ou toute autre autorité, sous la dépendance des départements. (Art. 5 et 11).

Ensuite, la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), qui, voulant essayer un système nouveau, supprima tout intermédiaire entre le département et la commune, créa une administration municipale dans chaque canton de justice de paix, ne laissa pour chaque commune, faisant partie de la municipalité, qu'un agent chargé de l'état civil et de la police

habituelle, et plaça enfin un commissaire du pouvoir exécutif près de chaque administration municipale, ainsi *cantonnée.*

Il faut y joindre aussi la loi du 21 fructidor an III (7 septembre 1795), dont l'objet fut de développer, quant aux fonctions des corps administratifs et municipaux, les règles posées par la constitution de cette époque.

IV. Enfin, après l'établissement du régime consulaire, intervint aussitôt la loi du 28 pluviôse an VIII, relative à la division du territoire et à l'administration générale, loi qui, ramenant les institutions municipales aux principes généraux établis en 1789, et les simplifiant encore,

Voulut que, dans les villes, bourgs et autres lieux, pour lesquels il y avait alors un agent municipal et un adjoint, et dont la population n'excédait pas 2,500 habitants, il y eut un maire et un adjoint; et dans les autres lieux un maire et plusieurs adjoints, en proportion de la population; (Art. 12.)

Investit les maires et les adjoints des fonctions administratives alors exercées par l'agent municipal et son adjoint; et en outre, de celles relatives à la police et à l'état civil, alors exercées par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et les adjoints; (Art. 13.)

Établit enfin un conseil municipal, dans chaque commune ainsi recréée. (Art. 15.)

Les fonctions de ce conseil furent ainsi déterminées par l'article 15 :

« 1° Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dépenses municipales, qui sera rendu par le maire au sous-préfet.

« 2° Il réglera le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs.

« 3° Il réglera la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants.

» 4° Il délibérera enfin sur les besoins particuliers et locaux

de la municipalité ; — sur les emprunts; — sur les octrois; — sur les contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins ; sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs. (Art. 15.) »

Par cette même loi du 28 pluviôse an VIII, le premier consul reçut le droit de nommer les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants ; (Art. 18.)

Et les préfets eurent, par délégation, le droit de nommer et suspendre les maires et adjoints des villes moins populeuses. (Art. 20.)

En somme, les effets les plus remarquables de la loi du 28 pluviôse an VIII furent ceux-ci :

1° Les cantons disparurent comme division administrative, et ne subsistèrent plus que pour fixer la circonscription des justices de paix.

2° La forme collective fut supprimée pour l'administration municipale, et l'autorité active fut concentrée entre les mains du maire.

3° La délibération sur tous les intérêts municipaux fut remise à un conseil municipal, nommé par le préfet.

4° Le droit d'élire fut aboli pour les habitants, et la nomination du chef de la commune fut attribuée au chef du gouvernement et de l'administration générale (1).

Enfin, la distinction des *pouvoirs propres* aux communes et des *pouvoirs généraux délégués* tendit à s'effacer, ou du moins à s'affaiblir.

V. J'arrive à la législation actuelle, et vous allez voir qu'à l'exception du système électif restauré, l'organisation municipale qui existe aujourd'hui diffère peu de celle établie par la loi du 28 pluviôse an VIII.

(1) Voyez aussi l'arrêté du gouvernement du 2 pluviôse an IX, qui détermine les fonctions des maires, relativement à leurs adjoints et aux conseils municipaux.

Notez bien que je ne parle que de l'organisation; je vous montrerai plus tard que la distinction des *pouvoirs propres*, posée par l'Assemblée constituante, a été très nettement reproduite, et qu'elle domine aujourd'hui les règles de l'administration communale.

§ I[er]. *Organisation municipale.*

Les règles que j'ai à vous faire connaître, sur l'organisation, sont tracées par la loi du 21 mars 1831. Les voici sommairement; je vais tout à l'heure vous en expliquer le sens.

L'ensemble de l'administration de chaque commune est remis à un corps municipal; et la loi statue :

Sur la composition de ce corps municipal,

Sur la nomination de ses membres,

Sur la durée et l'exercice de leurs fontions,

Sur les incompatibilités auxquelles elles sont sujettes,

Et sur la gratuité de ces mêmes fonctions.

1° Quant à la formation du corps municipal, voici ce que le législateur établit :

Le corps municipal se compose d'un maire, d'adjoints, de conseillers municipaux. (Art. 1[er].)

Il y a un seul adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous; deux, dans celles de 2,500 à 10,000 habitants; et, dans les communes d'une population supérieure, un adjoint de plus par excédant de 20,000 habitants. (Art. 2.)

Lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une portion de commune, un adjoint spécial, pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire, et remplit les fonctions de l'état civil, dans cette partie détachée de la commune. (*Ibid.*, art. 2.)

2° Quant à la nomination des membres du corps municipal :

Ces membres sont élus par l'assemblée des électeurs communaux. (Art. 10.)

Les maires et adjoints sont nommés par le roi, ou en son nom par le préfet.

Dans les communes qui ont 3,000 habitants et au-dessus, ils sont nommés par le roi, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit leur population. (Art. 3.)

Les maires et les adjoints doivent être choisis parmi les membres du conseil municipal, et ne cessent pas pour cela d'en faire partie. (*Ibid.*)

Ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet; mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du roi. (*Ibid.*)

Pour être nommés, en outre, il faut qu'ils soient âgés de vingt-cinq ans accomplis, et qu'ils aient leur domicile réel dans la commune. (Art. 4.)

3° Quant à la durée et à l'exercice des fonctions :

Les maires et les adjoints sont nommés pour trois ans. (Art. 4.)

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par l'adjoint disponible, le premier dans l'ordre des nominations.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par le conseiller municipal, le premier dans l'ordre du tableau, lequel tableau doit être dressé suivant le nombre des suffrages obtenus. (Art. 5.)

4° Quant aux incompatibilités, voici celles établies par l'article 6 de la loi :

Ne peuvent être ni maires ni adjoints :

Les membres des cours et tribunaux de première instance et des justices de paix ;

Les ministres des cultes;

Les militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service ou en disponibilité ;

Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, en activité de service ;

Les agents et employés des administrations financières et des forêts ;

Les fonctionnaires et employés des colléges communaux, et les instituteurs primaires ;

Les commissaires et agents de police. (Art. 6.)

Néanmoins, ajoute la loi, les juges suppléants des tribunaux de première instance et les suppléants des juges de paix peuvent être maires ou adjoints. (Art. 7.)

Les agents salariés du maire ne peuvent être ses ajoints. (*Ibid.*)

Enfin, il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint, et le service de la garde nationale. (Art. 8.)

5° Quant à la gratuité, la loi statue en ces termes :

« Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites, et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. » (Art. 1er, § 2.)

VI. Telles sont, sur ces différents points, les dispositions de la loi du 21 mars 1831 ; mais il ne vous suffirait pas d'en connaître le texte : c'est de leur esprit surtout qu'il faut vous pénétrer ; et je vais m'appliquer à vous le faire saisir, en reprenant avec vous les articles eux-mêmes, dans l'ordre où les a placés le législateur.

Art. 1er. « Le corps municipal de chaque commune se compose du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux.

» Les fonctions des maires, des adjoints, et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites, et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. »

I. Dans notre législation nouvelle, l'expression de *corps municipal* date de la loi du 14-22 décembre 1789 (v. articles 4, 14, 17, 24, 25, etc.); elle a été reproduite dans l'in-

struction législative de la même date, et dans la loi du 22 décembre 1789-janvier 1790, sur la constitution des assemblées administratives, et dans un grand nombre de celles qui ont suivi. Cette expression est partout employée comme l'équivalent de celles-ci: *municipalité*, *administration municipale*.

II. Le conseil municipal, à proprement parler, ne forme qu'une partie du corps municipal; c'est-à-dire que le corps municipal n'est complet que par la réunion du conseil municipal et de ses chefs légaux, qui sont le maire et ses adjoints.

III. Les conseillers municipaux sont, comme vous le voyez, membres du corps municipal (§ 2), et ils en forment la plus grande partie. Dans l'origine, ils portaient le nom d'officiers municipaux. (V. les lois des 14-22 décembre 1789, art. 13, 42 et autres.)

Les conseillers municipaux ne sont pas agents du gouvernement. Ils sont simplement préposés par les lois, à la surveillance et à la gestion des intérêts communaux; ils ne sont pas délégataires du pouvoir royal, de la puissance exécutive dans la commune. Ils ne sont investis que d'un pouvoir propre, que les lois ont reconnu appartenir aux communes; ils ne sont mandataires que des électeurs communaux.

Les maires et leurs adjoints sont seuls agents du gouvernement; mais, comme ils participent aussi à l'exercice de ce pouvoir propre, que je vous ai ci-dessus expliqué et que je vous rappelais tout à l'heure, il y a, dans l'application de nos lois, des cas assez nombreux, où il est nécessaire d'examiner et de reconnaître s'ils ont agi comme simples administrateurs de la commune, ou comme agents du gouvernement.

Pour les conseillers municipaux, il n'y a jamais ce doute, et jamais, par conséquent, cet examen à faire; ils sont fonctionnaires publics, en ce sens que des lois générales de l'État leur donnent des attributions, leur confèrent des fonctions publiques, et une certaine somme de pouvoir collectif à exercer dans l'enceinte de la commune; mais il faut tenir qu'ils ne sont pas

agents du gouvernement, et que, par exemple, une autorisation du Roi, en conseil d'État, n'est pas nécessaire pour les poursuivre, devant les tribunaux, à raison d'un fait relatif à l'exercice de leurs fonctions : c'est ce qu'ont établi de nombreuses décisions du conseil d'État, et plusieurs arrêts de la Cour de cassation, notamment celui du 25 mars 1835.

— Le § 2 de ce même article 1er est ainsi conçu :

« Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites, et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. »

Sur ce point, deux réflexions :

Ainsi que vous le voyez, le législateur a déclaré que la gratuité est de l'essence des fonctions municipales; il a pensé qu'il convenait qu'elles ne fussent jamais ni désirées, ni briguées à cause du salaire qui y serait attaché; qu'elles seraient plus honorées, si on ne les considérait que comme une mission de bienveillance, conférée par la confiance des électeurs dans le mérite des élus, et acceptée par le dévouement le plus désintéressé.

Peut-être aussi a-t-on réfléchi que, s'il fallait que chaque commune payât un traitement à ses officiers municipaux, cette obligation, dans le plus grand nombre des communes, absorberait et au-delà leurs faibles ressources; que le nombre de ces salariés dépasserait 400,000 individus; et que cette masse de traitements, pour laquelle il faudrait certainement avoir recours à des impositions extraordinaires, accablerait inévitablement les communes, et par suite rendrait moins facile et compromettrait peut-être la perception de l'impôt général.

En second lieu, le législateur a pensé qu'il ne suffisait pas d'établir que les fonctions municipales étaient essentiellement gratuites; il savait que, dans un assez grand nombre de communes, surtout de communes urbaines, il était passé en usage

qu'on allouât, chaque année, non pas aux officiers municipaux, mais au maire, une certaine somme pour subvenir à ce qu'on appelait *les frais de représentation;* dans ces villes, soit spontanément, soit par abus de leur influence, ces chefs des communes se faisaient ainsi rembourser par elles des dépenses dont, le plus souvent, il n'était pas rendu compte, et qui servaient à la tenue de leur maison.

L'ensemble des faits observés avait donné la conviction que ce pouvait être un moyen détourné de faire salarier les fonctions de maire; et le législateur a pensé qu'il était important de déraciner l'abus, en proscrivant toute allocation, sous forme d'*indemnité* ou à titre de *frais de représentation.*

Il paraît, toutefois, avoir été entendu, il est dans l'esprit de la loi que les indemnités qui sont proscrites sont celles qui ont un certain caractère de périodicité; mais que si, par des circonstances fortuites ou extraordinaires, un maire était entraîné à faire, dans l'intérêt de la commune, une dépense reconnue utile, rien ne s'opposerait à ce qu'elle fût accueillie par le conseil municipal, portée au budget, comme une dette des habitants, et remboursée au maire, sous le contrôle de l'autorité supérieure C'est à cette autorité qu'il appartient désormais de maintenir cette faculté dans les limites étroites où le législateur a voulu la renfermer.

— Le § 1er de l'article 2 est ainsi conçu :

« Il y aura un seul adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous; deux, dans celles de 2,500 à 10,000 habitants; et, dans les communes d'une population supérieure, un adjoint de plus par chaque excédant de 20,000 habitants.

La gradation que vous remarquez dans cette disposition est fondée sur l'étendue de la population.

Le droit des communes d'avoir, à leur tête, et pour seconder leur maire, un ou plusieurs adjoints, dépend donc de cette étendue.

La population est déterminée par des ordonnances du Roi qui font connaître le résultat du recensement ; ce recensement est quinquennal ; il est consigné dans des tableaux joints aux ordonnances. Ce recensement est prescrit par le § 4 du chap. 1er de l'instruction des 12-20 août 1790, et par les art. 1, 2, 3 et 4 du titre 2 de la loi du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure des communes.

L'ordonnance royale du 16 janvier 1822 a déclaré que les tableaux de recensement, ainsi dressés, seraient seuls authentiques, pour une période de cinq années.

Le tableau, qui est aujourd'hui revêtu de ce caractère d'authenticité, et qui sert de base à diverses opérations administratives, est annexé à l'ordonnance royale du 25 octobre 1842 ; et, pour vous le dire en passant, il constate que la population générale du royaume s'élevait alors à 34,494,873 habitants(1).

— Le § 2 du même article 2 porte ce qui suit :

« Lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une portion de commune, un adjoint spécial, pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire, et remplit les fonctions d'officier de l'état civil, dans cette partie détachée de la commune. »

I. C'est ici, de la part du législateur, une mesure de prudence, sans laquelle les intérêts d'administration et de famille que peuvent avoir les habitants des fractions de communes qui se trouvent dans les cas prévus, auraient pu être gravement compromis.

Mais vous remarquez que les fonctions de l'adjoint spécial se bornent à celles d'officier de l'état civil, dans cette partie détachée de la commune ; il n'est investi du droit d'exercer aucune autre portion des attributions municipales.

(1) V. l'ord. royale du 1er janvier 1847. Le tableau annexé porte la population à 35,400,486 ; et le tableau rectifié, joint à l'ord. du 2 nov. 1847, l'élève à 35,401,761.

II. Vous savez certainement, depuis que vous avez étudié le titre II du livre Ier du Code civil, concernant *les personnes*, que la tenue des registres contenant les actes de l'état civil est confiée au maire dans chaque commune. Non pas que le Code civil porte cette disposition, le moins du monde; il semble, au contraire, que le législateur ait évité avec soin de prononcer le nom de *maire*; il se borne à se servir de cette expression générale : *l'officier de l'état civil*, dans tout le cours des dispositions par lui portées, laissant sans doute à la loi politique à statuer sur une si grave matière. En effet, vous aurez appris, dans cette enceinte, que c'est la loi du 20-25 septembre 1792 qui a fait ce grand changement à l'état de choses existant jusqu'alors, et qui, enlevant ces fonctions au clergé, a statué, en ces termes, par son art. 1er :

« Les *municipalités* recevront et conserveront, à l'avenir, les actes destinés à constater les naissances, mariages et décès. »

L'art. 2 de cette loi avait voulu que les conseils généraux des communes nommassent, parmi leurs membres, suivant l'étendue et la population des lieux, une ou plusieurs personnes qui seraient chargées de ces fonctions.

Et l'art. 3 ajoutait : « qu'en cas d'absence ou d'empêchement légitime de l'*officier public* chargé de recevoir les actes de naissance, mariage ou décès, il serait remplacé *par le maire*, ou *par un officier municipal*, ou *par un autre membre du conseil général* (*de la commune*), selon l'ordre de la liste. »

L'art. 13 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que je vous ai déjà plusieurs fois citée, a chargé définitivement de ces fonctions importantes *les maires et adjoints*.

III. Je dois vous prévenir qu'il y a, parmi les publicistes et les jurisconsultes, du doute sur la question de savoir si la fonction d'officier de l'état civil est une fonction administrative, ou une fonction judiciaire, ou du moins tenant à l'ordre judiciaire.

Les deux raisons les plus plausibles, à mes yeux, pour ne

les pas considérer comme fonctions administratives seraient, d'abord, que la tenue des registres de l'état civil est placée, par le Code civil, sous la surveillance et le contrôle du ministère public, et sous l'autorité des tribunaux, qui seuls ont droit de punir les infractions aux prescriptions qu'il établit;

Ensuite, que le conseil d'État lui-même considère qu'en leur qualité d'officiers de l'état civil, les maires et adjoints ne sont pas des *agents du gouvernement*, et déclare, en conséquence, qu'il n'est pas besoin de l'autorisation prescrite par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, pour les poursuivre devant l'autorité judiciaire, à raison de ces mêmes fonctions de l'état civil.

IV. Quoi qu'il en soit de ce débat d'opinions, dont la solution n'a pas ici de véritable importance, vous vous souviendrez que l'*adjoint spécial*, à nommer dans les cas signalés par l'art. 2 de la loi du 21 mars 1831, n'est investi que des fonctions d'officier de l'état civil; qu'il est *supplémentaire*, c'est-à-dire en dehors du nombre régulier d'adjoints prescrit pour la commune, et qu'il doit être choisi parmi les habitants de la fraction détachée habituellement ou momentanément de la commune : ce qui n'empêche pas qu'il faille, d'une manière absolue, le choisir aussi parmi les conseillers municipaux, comme vous allez le voir tout à l'heure.

— Nous arrivons ainsi à l'art. 3, qui statue sur la nomination des maires et adjoints. Voici le texte même de cet article :

Art. 3. « Les maires et les adjoints sont nommés par le Roi, ou en son nom par le préfet.

Dans les communes qui ont 3,000 habitants et au-dessus,
t. nommés par le Roi, ainsi que dans les chefs-lieux
t, quelle que soit la population.
les adjoints seront choisis parmi les mem-
icipal, et ne cesseront pas pour cela d'en

» Ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet; mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du Roi. »

La première et la troisième de ces dispositions méritent, tout d'abord, d'attirer un instant toute votre attention.

I. Je vous ai déjà fait remarquer que le pouvoir municipal n'est pas une pure création de la loi; qu'il existe par la seule force des choses; que la loi a donc porté une disposition tout à la fois juste et sage en déclarant que les habitants des communes ont le droit d'élire leurs officiers municipaux.

Je vous ai dit aussi que telle est pourtant la nature du pouvoir municipal, que rien ne fait obstacle à ce que ceux qui l'exercent soient chargés de fonctions étrangères à celles qui leur sont propres; qu'en effet le gouvernement, ou plutôt les lois de l'État, délèguent à leurs chefs quelques branches de l'administration générale; et qu'aussi les lois les rendent habiles à la confection de quelques uns des actes qui appartiennent à l'autorité judiciaire (1).

C'est ainsi que, dans notre organisation française, les maires des communes sont, d'une part, *officiers de police judiciaire*, *juges de simple police* même, et de plus *officiers de l'état civil;* et que, d'autre part, ils sont, par exemple, chargés de la surveillance du recouvrement de l'impôt et des mesures relatives au recrutement de l'armée, et remplissent ainsi des fonctions d'administration générale.

Envisagés sous tous ces points de vue, les maires peuvent être tout à la fois les *mandataires de leurs communes*, les *agents de la loi*, les *délégués du gouvernement pour l'administration générale.*

« Mais la réunion de ces fonctions diverses ne peut s'opérer, soit par la seule volonté de la puissance exécutive, soit par le fait seul des communes, sans mettre en opposition des principes auxquels il est également impossible de porter la plus légère atteinte.

(1) V. *Du pouvoir municipal*, par M. Henrion de Pansey, chap. VII.

» Et d'abord, le simple bon sens dit que le maire ne peut être choisi que par les habitants, et cela par un raisonnement qui frappe les entendements les plus ordinaires : c'est que le mandataire et le mandant sont des corrélatifs nécessaires, et qu'il répugne aux notions les plus simples que celui qui n'aurait reçu aucun mandat d'une commune, stipulât en son nom, et s'en dît l'agent et le mandataire. » (*Ibid.*)

D'un autre côté, nous avons vu qu'une des prérogatives les plus nécessaires du pouvoir exécutif est de nommer seul à tous les emplois de l'administration publique.

« Ainsi, la prérogative royale franchirait ses limites, si elle attribuait, par sa seule volonté, les fonctions municipales à ceux qu'elle juge à propos de charger de quelques portions de l'administration générale.

» De même, et à bien plus forte raison, les habitants d'une commune sont dans l'impuissance de conférer, à celui qu'ils auraient choisi pour maire, l'exercice de la portion la plus minime de cette administration générale.

» Cependant on ne pouvait pas se dissimuler que le cumul des fonctions administratives et municipales présente ordinairement des avantages. On doit croire, en effet, que, voyant l'homme de leur choix honoré de la confiance du prince, les habitants auront plus d'égards pour sa personne et plus de soumission aux ordres qu'il leur intimera, soit comme maire, soit en qualité d'administrateur ou agent du prince.

» L'intérêt public, l'intérêt particulier des communes se réunissaient donc pour provoquer une espèce de transaction entre les deux principes, dont l'un veut que tous les officiers municipaux et leurs chefs, le maire lui-même, soient choisis par les habitants ; et l'autre, qu'aucune branche de l'administration générale ne puisse être exercée sans une délégation spéciale du Roi. » (*Ibid.*)

Cette transaction n'était rien moins qu'impossible, et pour l'effectuer il a suffi de statuer :

Que les maires seraient nommés par le Roi; mais qu'ils seraient nécessairement choisis parmi les membres du conseil municipal, lesquels sont élus librement par ceux des citoyens auxquels la loi reconnaît ce droit.

La loi ajoute que les maires et les adjoints, ainsi choisis parmi les membres du conseil municipal, *ne cessent pas pour cela d'en faire partie:* ce qui veut dire que le témoignage de confiance qu'ils reçoivent du Roi, ou du préfet en son nom, ne leur enlève pas le titre que les électeurs communaux leur ont conféré; et que, dans l'entier exercice de leurs fonctions, ils conservent le double caractère d'*agents du prince et de mandataires de la commune.*

II. En second lieu, je dois vous faire remarquer, dans cette disposition : « Les maires et les adjoints sont nommés par le Roi, ou, en son nom, par le préfet, » ces dernières expressions : *ou, en son nom, par le préfet.*

Vous trouverez, dans nos lois administratives, plus d'un exemple de cette désignation d'un agent secondaire de la puissance exécutive, pour l'accomplissement de certaines fonctions ; c'est une délégation que le législateur ne laisse pas à la puissance exécutive le soin de faire : la loi l'effectue elle-même; d'où il suit que le gouvernement ne pourrait faire cette délégation en faveur d'un autre agent, et que l'intervention de celui que la loi désigne est *nécessaire.*

Mais, comme c'est l'exercice d'une portion de la puissance royale qui se trouve ainsi déléguée, le législateur a soin de dire que c'est *au nom du roi* qu'aura toujours lieu l'exercice du droit qui se trouve ainsi conféré à l'un des subordonnés du Roi.

Le préfet est, en cela, je vous le répète, l'agent nécessaire de la loi; mais il ne cesse pas d'être en même temps agent du prince; il reste soumis à sa surveillance, pour l'exercice même du droit qui lui est conféré; il ne cesse pas d'être responsable envers le Roi, pour les actes que la loi l'autorise à faire, dans ce cas, directement.

Quant aux motifs de cette délégation légale, ils sont bien simples : le nombre de nos communes (qui varie, il est vrai, quelquefois par la réunion de plusieurs petites communes en une seule, ainsi que je vous l'expliquerai plus tard), le nombre de nos communes dépasse 37,000 ; or, donner au ministre de l'intérieur le soin de préparer, et au Roi celui de rendre 37,000 ordonnances pour ces seules nominations, à des époques assez rapprochées, c'eût été employer un temps qui peut être consacré à des choses plus utiles. Il a mieux valu les diviser entre les 86 préfets.

Qu'aurait, d'ailleurs, et dans presque tous les cas, fait le ministre de l'intérieur? Il aurait dû s'en tenir aux renseignements à lui transmis par le préfet, et accepter presque toujours la désignation que celui-ci lui aurait faite. Il est donc préférable que le préfet fasse lui-même les choix qu'il aurait conseillés.

Plus rapproché des localités, le préfet connaît mieux les nécessités des temps, sait mieux la valeur des hommes, l'utilité de tel ou tel choix à faire; il les fera donc mieux et plus vite. C'est par tous ces motifs que son intervention a été jugée suffisante : elle l'est, en effet; jusqu'ici ce droit de nomination directe s'est exercé à la satisfaction de l'intérêt public.

Vous ferai-je enfin considérer, d'un point de vue plus élevé, cette disposition légale?

Qu'est-ce que la délégation, faite à un préfet, d'un droit qui appartient à l'autorité royale?

C'est une dérogation au principe de la centralisation du pouvoir exécutif, que j'ai déjà pris soin de vous faire connaître et apprécier, c'est une mesure conseillée dans l'intérêt général; c'est une *décentralisation* ou plutôt un déplacement de la force centrale : on concentre, dans la main du préfet, agent de la puissance suprême, un droit qui, auparavant, appartenait à celle-ci; ou plutôt on déplace tout simplement la centralisation, on la proportionne à l'application qu'elle doit recevoir; on

la fait non plus grande, *mais moyenne, pour une chose de moyenne importance.*

Des publicistes, d'anciens ministres du Roi, des hommes d'État très éclairés et fort amis de leur pays, pensent que ce système de décentralisation, pour les choses moyennes ou petites, mériterait d'être étendu, et qu'il serait d'un grand avantage pour l'administration. Je suis également de cet avis; mais ce n'est pas ici le lieu d'examiner, à fond, cette grave théorie; il me suffira de vous l'avoir signalée, à l'occasion de la délégation faite aux préfets pour la nomination des maires.

III. Le dernier paragraphe de l'art. 3 me paraît exiger aussi quelques explications.

L'article 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII avait dit :

« Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs » fonctions les membres des conseils municipaux; ils nomme- » ront et *pourront suspendre* les maires et adjoints dans les villes » dont la population est au-dessous de 5,000 habitants. »

La loi du 21 mars 1831 reproduit la dernière partie de cette disposition, en ce qui concerne la nomination des maires et des adjoints.

Quant au droit de suspension accordé au préfet par la loi du 28 pluviôse an VIII, il est à remarquer que ce droit ne s'étendait qu'aux maires et adjoints *que le préfet avait le droit de nommer.*

Tandis que le droit de suspension donné au préfet, par le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 21 mars 1831, s'étend à tous les maires de France, c'est-à-dire à *ceux-là mêmes que le Roi seul a le droit de nommer,* à ceux des communes qui ont plus de 3,000 habitants.

— La loi du 21 mars 1831 ajoute enfin :

» Les maires et les adjoints ne seront révocables que par » une ordonnance du Roi. »

Ici encore, il faut remarquer que la disposition est générale; qu'elle embrasse les maires et les adjoints nommés par le pré-

fet, tout aussi bien que les maires et les adjoints nommés par le Roi : d'où l'on doit inférer que, pour les premiers, ceux nommés par les préfets, le législateur a voulu établir une garantie supérieure : l'honneur de telles fonctions, à l'importance desquelles la gratuité ajoute un nouveau degré, exige qu'un maire ne soit pas révoqué sans un examen plus élevé et peut-être plus calme et plus impartial que celui qui peut se faire à la préfecture (1).

IV. En quatrième et dernier lieu, sur cet article 3, il est important que je vous fasse observer que la révocation royale enlève seulement les fonctions de maire et d'adjoint, et que les personnes révoquées restent conseillers municipaux. Cette doctrine est une conséquence inévitable du rapprochement, de la combinaison des paragraphes 3 et 4 de cet article. Dès que les maires et adjoints doivent être choisis parmi les membres du conseil municipal, dès que le choix de la puissance exécutive ne leur ôte pas la qualité de conseiller municipal, la révocation du Roi ne peut avoir pour effet de les faire sortir du conseil municipal ; ils y rentrent, ou plutôt ils y restent ; ils continuent d'en faire partie, non plus comme chefs, mais comme simples membres. Le mandat qu'ils tiennent de l'élection ne peut, en effet, leur être enlevé que par une autre élection. La délégation du pouvoir central peut leur être retirée par le pouvoir central ; mais le mandat municipal et la délé-

(1) MM. Duvergier, dans sa *Collection complète*, t. XXXI, p. 132, note 3; Leber et Puibusque, dans leur *Code municipal*, première partie, p. 31, et M. Renard, dans son *Recueil des lois municipales*, p. 2, note *b*, disent que cette disposition finale de l'art. 3 de la loi du 21 mars 1831 abroge expressément l'art. 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui donnait aux préfets le droit de remplacer provisoirement les maires et adjoints suspendus ; et qu'il en était de même de la disposition de ladite loi d'après laquelle il suffisait d'une décision du ministre de l'intérieur pour révoquer définitivement les maires ou adjoints, dont la nomination appartenait aux préfets. Il y a ici une erreur évidente ; nous n'avons trouvé trace de cela ni dans l'art. 20, ni dans aucun autre de la loi du 28 pluviôse an VIII.

gation royale sont indépendants l'un de l'autre, quant à la manière dont ils peuvent prendre fin.

Telle est la théorie sur cet article.

Je passe à l'article suivant.

— Cet article 4 est ainsi conçu :

« Les maires et les adjoints sont nommés pour trois ans ; ils doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis.

» Ils doivent avoir leur domicile réel dans la commune. »

Ces dispositions ne me semblent pas avoir besoin de longs commentaires ; je n'en ferai l'objet que de quelques observations.

I. Il faut, d'abord, conférer la disposition qui fixe à trois ans la durée des fonctions de maire et d'adjoint avec celle de l'article 17 de la même loi, qui veut que, quoique élus pour six ans, les conseils municipaux soient renouvelés par moitié tous les trois ans.

Il est évident que cette dernière disposition a dû, en quelque sorte, dominer la première, et que le choix devant toujours se faire parmi les membres du conseil municipal, il fallait combiner le retour des époques des nominations royales ou préfectorales avec le renouvellement, même partiel, de ces conseils.

Cette durée, d'ailleurs, suffit pour éprouver les fonctionnaires choisis par le pouvoir exécutif ; elle permet de les écarter, s'il y a lieu, sans blesser leur susceptibilité, et d'appeler aussi un plus grand nombre des honorables membres des conseils municipaux à partager la charge de fonctions gratuites qui demandent un assez grand dévouement à l'intérêt public et à l'intérêt communal tout à la fois.

II. Un âge plus avancé que la majorité civile a été exigé, précisément à cause de l'importance de ces mêmes fonctions. — Il ne doit pas être oublié, d'ailleurs, qu'à leur qualité de maire et d'adjoint sont attachées tout à la fois la qualité d'officier de l'état civil, et celle d'officier de police judiciaire, et

celle enfin de juge des matières de simple police ; et que l'exercice de ces trois fonctions exige également une assez grande maturité. Le législateur paraît donc s'être ici tenu dans de justes bornes.

III. Le domicile réel dans la commune est une condition absolue pour l'exercice des fonctions de maire.

Par *domicile réel*, l'administration entend celui qui est établi par l'article 102 du Code civil, lequel article porte, vous vous le rappelez : « Le domicile de tout Français est au lieu où il a son principal établissement. »

Ce qui s'explique suffisamment par ce passage du discours de l'orateur du gouvernement, lors de la discussion de ce titre du Code civil : « Le lieu où une personne jouissant de ses droits a établi sa demeure, le centre de ses affaires, le siége de sa fortune ; le lieu d'où cette personne ne s'éloigne qu'avec le désir et l'espoir d'y revenir, dès que la cause de son absence aura cessé. »

Il n'est pas, du reste, d'une nécessité absolue que la personne choisie pour maire ait son domicile réel dans la commune avant l'époque de sa nomination ; il suffit qu'elle l'y établisse à ce moment même : cela résulte de la discussion de cet article, dans les chambres législatives.

— L'article 5 de la loi du 21 mars 1831 porte ce qui suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par l'adjoint disponible, le premier dans l'ordre des nominations.

» En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau, lequel sera dressé suivant le nombre des suffrages obtenus. »

L'*ordre de nomination* des adjoints est constaté par l'ordonnance du Roi ou l'arrêté du préfet qui a pourvu aux nominations : la disposition de l'article est donc facile à exécuter.

Il n'y a pas plus de difficulté pour appeler les conseillers

municipaux à remplacer le maire absent ou empêché : la loi dit, en termes généraux, que cette charge incombe *au premier conseiller inscrit dans l'ordre du tableau.*

Et comment doit se dresser ce tableau? La loi répond encore : « Suivant le nombre des suffrages obtenus. »

La loi n'a pas prévu le cas où il y aurait égalité de suffrages entre deux conseillers élus; mais la règle généralement adoptée dans ce cas serait ici suivie : le plus âgé serait incrit le premier.

— L'article 6 établit les *incompatibilités*, en ces termes : « Ne peuvent être ni maires ni adjoints :

» 1° Les membres des cours et tribunaux de première instance et de justice de paix;

» 2° Les ministres des cultes ;

» 3° Les militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service ou en disponibilité,

» 4° Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, en activité de service;

» 5° Les agents et employés des administrations financières et des forêts;

» 6° Les fonctionnaires et employés des collèges communaux et les instituteurs primaires;

» 7° Les commissaires et les agènts de police. »

Il convient de reprendre les principaux paragraphes de cet article, afin de vous en faire apprécier les motifs.

I. Quant aux membres des cours et tribunaux, vous voyez distinctement le but du législateur : les lois fondamentales de la distribution des pouvoirs ont établi une séparation complète entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires (1). Pour se conformer à ce principe, il a fallu interdire l'exercice des fonctions municipales aux magistrats dont il s'agit.

(1) Voyez aussi la loi du 24 vendémiaire an III, et ci-dessus, pages 71 et 72.

Notez encore que les officiers du parquet et les greffiers des cours et tribunaux sont aussi frappés par cette interdiction : ils sont, en effet, membres des cours et tribunaux.

Quant aux présidents et juges des tribunaux de commerce, quoiqu'ils soient vraiment magistrats, ils ne sont pas exclus des fonctions de maire. Ces tribunaux sont bien, il est vrai, des tribunaux de première instance; mais cette expression s'applique uniquement aux tribunaux civils : c'est un point reconnu dans la discussion de la loi.

Il a, d'ailleurs, été remarqué que les fonctions des juges consulaires étant gratuites et temporaires, c'était un motif de plus pour qu'ils ne fussent pas éloignés des fonctions de maire.

Ce qui vient d'être dit s'applique également aux présidents et membres des conseils de prud'hommes : ils peuvent être choisis pour maires et adjoints.

II. Quant aux ministres des cultes :

Il faut d'abord remarquer que l'incompatibilité s'applique seulement aux ministres des cultes légalement reconnus; cette reconnaissance ne peut résulter que d'une déclaration formelle, faite par des actes du gouvernement.

Il faut ensuite observer qu'il ne s'agit ici que des fonctions de maire et d'adjoint; nous verrons plus tard si les ministres des cultes peuvent être membres des conseils municipaux.

III. Quant aux militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service ou en disponibilité :

Il faut séparer, par la pensée, les militaires et les employés de l'armée. Les premiers ne sont pas, légalement parlant, aptes aux fonctions de maire et d'adjoint, tant qu'ils sont en activité de service ou en disponibilité. Il n'en est pas de même, lorsqu'ils sont en non-activité, en réforme ou en retraite.

Un militaire peut, en effet, se trouver dans l'une de ces cinq

positions; la loi du 19 mai 1834, sur l'état des officiers, les a parfaitement définies :

« L'*activité* est la position, 1° de l'officier appartenant à l'un des cadres constitutifs de l'armée, pourvu d'emploi; 2° de l'officier, hors cadre, employé temporairement à un service public ou à une mission. (Art. 3, § 1er.)

» La *disponibilité* est la position spéciale de l'officier général ou d'état-major appartenant au cadre constitutif et momentanément sans emploi. (Art. 3, § 2.)

» La *non-activité* est la position de l'officier hors cadre et sans emploi. (Art. 4, *ibid.*)

» La *réforme* est la position de l'officier sans emploi, qui, n'étant plus susceptible d'être rappelé à l'activité, n'a pas de droits acquis à la pension de retraite. (Art. 9, *ibid.*)

» La *retraite* est la position définitive de l'officier rendu à la vie civile, et admis à la jouissance d'une pension, conformément aux lois en vigueur. (Art. 14, *ibid.*) »

De ces cinq positions, les deux premières sont les seules dans lesquelles un militaire se trouve véritablement sous la main du ministre de la guerre, et dans lesquelles il y aurait inconvénient, et dommage peut-être, pour les intérêts des communes, à le voir enlever tout à coup, pour le service public, aux soins qu'exige la gestion des intérêts communaux.

Tandis que la non-activité, quoique laissant le militaire à la disposition du Roi, chef de l'armée, n'est pas ordinairement soumise, à moins de cas très grave, à l'action soudaine du ministre de la guerre.

Dans la réforme, où l'on n'est plus susceptible d'être appelé à l'activité, — dans l'état de retraite, où le militaire est rentré dans la vie civile, il n'y a ni ces inconvénients ni ces dangers. — Dans ces trois dernières positions, la loi reconnaît donc implicitement que les militaires sont aptes à remplir les fonctions de maires et d'adjoints.

— A côté de l'incompatibilité des fonctions des militaires,

à proprement parler, la loi place celle des *employés des armées de terre et de mer*.

Cette disposition, pour être comprise, a besoin d'être rapprochée de l'article 26 de la loi du 19 mai 1834, sur l'état des officiers; voici ses termes :

« Les dispositions de la présente loi sont applicables au corps de l'intendance militaire; elles sont également applicables aux officiers de santé des armées de terre et de mer, à ceux de l'administration des hôpitaux, et aux agents du service de l'habillement et du campement. »

Voilà donc *les seuls employés civils* des armées de terre et de mer qui, tant qu'ils sont dans l'une des deux premières positions ci-dessus établies pour les militaires, c'est-à-dire *l'activité* et *la disponibilité*, ne peuvent, en même temps, exercer les fonctions de maires et d'adjoints.

IV. L'incompatibilité légale est aussi établie, par l'article 6, entre les fonctions de maires et d'adjoints et celles *des agents et employés des administrations financières et des forêts*.

C'est une chose digne de vous être signalée, que, depuis les plus hautes fonctions politiques, telles que celles de membre de la Chambre des députés (1), jusqu'aux dernières fonctions administratives, telles que celles de maire et d'adjoint, les lois qui nous régissent déclarent ces fonctions incompatibles avec certaines fonctions financières.

Le législateur n'a pas voulu que le droit de voter ou de répartir l'impôt fût confié à ceux qui ont le droit de le percevoir.

Quant aux fonctions de député, il n'y a, dans cet ordre d'idées, que les fonctions des receveurs généraux, des receveurs particuliers et des payeurs qui soient incompatibles avec elles.

Ici, quant aux fonctions de maire et d'adjoint, la disposition est générale et absolue; elle s'applique à tous les agents

(1) Voyez la loi du 19 avril 1831, art. 64.

qui s'occupent, à quelque titre que ce soit, du maniement des finances; et, sous l'expression d'administration financière, il faut comprendre jusqu'aux receveurs des communes.

Il faut remarquer enfin que, dans ces termes d'administrations financières, se trouvaient légalement renfermés les agents forestiers, puisque l'administration des forêts est l'une des grandes administrations financières, et qu'elle est rangée sous la haute direction du ministre des finances; il aurait donc semblé superflu d'ajouter *les agents des forêts* aux agents des administrations financières; mais le législateur paraît avoir voulu comprendre, dans l'exclusion qu'il établissait, jusqu'aux gardes forestiers des communes et des établissements publics dépendant de la commune, lesquels sont des agents essentiellement subordonnés à l'administration municipale.

V. C'est par le même motif de dépendance directe que paraît avoir été établie l'incompatibilité des fonctions de maire et d'adjoint avec celles des *fonctionnaires et employés des colléges communaux et des instituteurs primaires.*

Il faut seulement observer ici que, durant la discussion de la loi, une proposition avait été faite pour étendre l'incompatibilité *à tous les fonctionnaires salariés des établissements auxquels la commune accorde, dans son budget, une subvention;* mais que cette proposition a été rejetée.

Il en résulte que, pour appliquer sainement la loi, on devrait admettre, comme ayant capacité d'être maire ou adjoint, un directeur, un professeur d'une académie de peinture, par exemple, qui serait subventionné par la commune, pourvu (bien entendu) que ce directeur ou professeur fût déjà membre du conseil municipal.

VI. *Les commissaires et agents de police* appartiennent, il est vrai, tout autant à l'administration générale qu'à l'administration municipale; mais il n'en est pas moins vrai qu'ils sont dans la dépendance et sous les ordres habituels du maire, et

qu'on ne comprendrait pas comment les deux fonctions pourraient être réunies sur la même tête.

— L'article 7 de la loi du 21 mars 1831 est ainsi conçu :

« Néanmoins, les juges suppléants aux tribunaux de première instance, et les suppléants de juges de paix, peuvent être maires ou adjoints.

» Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints. »

I. Les *juges suppléants* des tribunaux de première instance et des justices de paix sont de véritables juges ; ils font partie des membres de ces tribunaux, et par conséquent de l'ordre judiciaire ; en appliquant le principe posé par le premier paragraphe de l'art. 6, ils auraient dû être également écartés des fonctions de maire ou d'adjoint. Mais on paraît avoir craint de trop restreindre les choix du Roi ou du préfet, surtout dans les petites communes ; et les inconvénients que cette cumulation de fonctions peut offrir n'ont pas arrêté le législateur dans sa détermination.

II. Le paragraphe 2 de cet article exclut les *agents salariés du maire* des fonctions de ses *adjoints*.

Cette disposition a surtout pour objet les *gardes particuliers* de propriétés, les *régisseurs*, les *chefs et contre-maîtres* de fabriques appartenant aux maires.

On sent, en effet, que l'indépendance nécessaire à l'exercice de toute fonction disparaîtrait dans une position si subordonnée à la personne même du maire.

Mais il n'y a point d'inconvénients de cette nature à admettre que le *fermier* du maire ou son *colon partiaire* peuvent être ses adjoints. Un fermier est un véritable entrepreneur d'industrie, qui n'a réellement, vis-à-vis du propriétaire, d'autres liens que ceux qui résultent de tout contrat librement consenti ; ses obligations remplies, il est, dans les justes limites posées par les lois, le maître d'user de la chose louée ;

nulle subordination ne l'enchaîne, à la rigueur, vis-à-vis du maître de la propriété cultivée ou exploitée.

Il en est à peu près de même du colon partiaire, c'est-à-dire de celui qui cultive sous la condition d'un partage de fruits avec le propriétaire; lorsque c'est la seule condition du prix de la culture, on ne peut pas dire que le colon partiaire soit salarié par le maître de la terre, puisque le colon, en partageant les produits, se paie effectivement, par ses mains, avec les fruits de sa propre industrie.

— L'article 8, le dernier que j'aie à vous expliquer sur la matière qui nous occupe, statue ainsi :

« Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la garde nationale. »

Vous vous vous rappelez que je vous ai déjà signalé, comme une règle importante de droit public, ce principe qui défend de réunir, dans les mêmes mains, l'autorité qui ordonne et la force qui exécute.

Or, la loi du 22 mars 1831, sur la garde nationale, établit (art. 6) que les gardes nationales sont placées sous l'autorité des maires, des sous-préfets, des préfets et du ministre de l'intérieur.

Les maires ont donc le droit constant de les requérir; or, comment serait-il possible de se donner des ordres à soi-même, de se requérir sa propre obéissance?

—Telles sont les dispositions légales qui président à l'organisation du CORPS MUNICIPAL, dont les maires et les adjoints sont les chefs.

Nous avons maintenant à nous livrer à l'examen des autres points qui concernent les fonctions des maires, c'est-à-dire leur nature et leur étendue.

§ II. *Nature et étendue des fonctions de maire.*

Et d'abord, considérez avec moi la nature de ces fonctions: tout ce que je vous ai déjà dit sur elles vous a, ce me semble,

rendu leur qualification facile. Les maires sont tout à la fois les organes des intérêts généraux, les agents de la puissance exécutive dans l'enceinte des communes, et les organes des intérêts communaux, les agents d'exécution des mesures à prendre dans l'intérêt économique des communes.

Jusqu'ici nous avons vu les instruments de la puissance royale, les agents directs de l'autorité administrative suprême, occupés plutôt à diriger, à ordonner, à surveiller, qu'à exécuter : nous voici maintenant en présence du magistrat administratif, dont la principale fonction est d'exécuter lui-même, en quelque sorte. Jusqu'ici nous nous sommes principalement appliqués à rechercher les agents dont le devoir est de *procurer l'action administrative;* voici maintenant celui qui *met cette action même en exercice*, c'est-à-dire le maire, en rapport direct et immédiat avec les citoyens.

L'objet général de ces fonctions est donc d'obtenir l'exécution effective des lois de l'État, des règlements, des ordonnances, des décisions, des ordres de l'autorité supérieure, en ce qui concerne la grande communauté, c'est-à-dire la nation tout entière, et de pourvoir, en outre, à la bonne administration de la petite communauté à laquelle il préside.

La position que le maire occupe dans l'ordre hiérarchique de l'administration est donc celle-ci :

Il est soumis à la *direction* et à l'*autorité* du sous-préfet, du préfet, des ministres, en tout ce qui touche aux intérêts généraux.

Il est soumis à leur *surveillance*, en tout ce qui touche aux intérêts spéciaux de la commune.

— Quant à l'étendue des attributions des maires, elle est clairement définie et limitée par la loi du 18 juillet 1837; c'est donc à ses termes qu'il faut recourir. Les règles qu'elle pose, à cet égard, sont tracées par les articles 9, 10 et suivants; et, pour vous être réellement utile, l'examen doit en être fait en détail. Vous verrez ainsi passer sous vos yeux la plus grande

partie de l'administration communale, et j'espère que vous ferez avec elle une connaissance intime et durable.

Il est surtout important de lire les deux articles 9 et 10, dans leur ensemble.

— L'article 9 est ainsi conçu :

« Le maire est chargé, *sous l'autorité* de l'administration supérieure :

» 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

» 2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ;

» 3° De l'exécution des mesures de sûreté générale. »

— L'article 10 porte ce qui suit :

« Le maire est chargé, *sous la surveillance* de l'administration supérieure :

» 1° De la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ;

» 2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits ;

» 3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ;

» 4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;

» 5° De la direction des travaux communaux ;

» 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements ;

» 7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;

Quant à sa forme, le législateur a pensé qu'il n'était pas nécessaire d'atteindre, c'est-à-dire d'avertir chaque individu; il a considéré que la loi prend les hommes en masse, et qu'elle parle non à chaque particulier, mais au corps entier de la société.

Il a pensé qu'il suffisait que les particuliers aient pu connaître la loi; et que c'est leur faute, s'ils l'ignorent, quand ils ont pu et dû la connaître.

Il a considéré que le moyen le plus simple et le plus digne de porter la loi à la connaissance du corps entier de la société est de faire insérer ces lois dans un *bulletin officiel*, d'envoyer ensuite ce même bulletin à toutes les autorités, et de fixer un délai après lequel ces lois seraient exécutoires. De telle sorte qu'après la *publication de fait*, qui résulte de l'insertion au bulletin officiel, il y a une *publication de droit*, qui résulte du délai, et qui produit l'obligation des citoyens et les contraint à l'obéissance.

Ainsi, d'une part, en principe général, le Code civil a déclaré « que les lois sont exécutoires, dans le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi. »

Il ajoute « qu'elles seront exécutoires, dans chaque partie du royaume, du moment où la promulgation en pourra être connue. »

Il détermine enfin « que la promulgation faite par le Roi sera réputée connue dans le département de la résidence royale, un jour après celui de la promulgation; et, dans chacun des autres départements, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres entre la ville où la promulgation aura été faite et le chef-lieu de chaque département. » (Art. 1[er].)

D'autre part, il restait à déterminer d'où pourrait résulter la *promulgation*, ce qui devait la constituer.

Une ordonnance royale du 27 novembre 1816 déclare :

« Art. 1er. A l'avenir, la promulgation des lois et de nos ordonnances *résultera de leur insertion au bulletin officiel.*

» Art 2. Elle sera réputée connue, conformément à l'art. 1er du Code civil, un jour après que le Bulletin des lois aura été reçu de l'imprimerie royale par notre garde-des-sceaux, ministre de la justice, lequel constatera, sur un registre, l'époque de la réception. » — Cette date est indiquée à la fin de chaque numéro du Bulletin des lois.

L'art. 3 déclare les ordonnances exécutoires après les mêmes délais que les lois.

Enfin, pour porter, autant que possible, les lois à la connaissance des citoyens, chaque loi se termine par un *mandement* dont je vous ai déjà donné connaissance, et qui contient, entre autres choses, celle-ci :

« Donnons en mandement à... nos préfets, corps administratifs et tous autres, que... pour les rendre (les lois) plus notoires à tous, *ils les fassent publier*... partout où besoin sera. »

C'est ici la formalité dont parle l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837; c'est précisément la *publication* qui est prescrite au maire, par cet article.

C'est un moyen secondaire de publicité pour les lois, c'est une précaution de secours contre l'ignorance de fait de la loi.

Du reste, je dois vous dire que, dans la pratique, cette dernière publication ne paraît pas avoir lieu. On ne trouve, en effet, d'ordinaire, dans les budgets des communes, aucune dépense relative à cette publication, qui ne pourrait se faire que de vive voix, à son de trompe ou de tambour, ou par affiches imprimées et placardées; enfin l'art. 30 de la loi que nous étudions n'a pas établi cette dépense comme obligatoire pour les communes.

Il ne paraît pas même que les préfets exécutent cette publication des lois, quoique le mandement du Roi s'adresse, tout d'abord, à ces hauts fonctionnaires.

Dans le département, comme dans la commune, tout se réduit à la réception du Bulletin officiel des lois. Il y a plus : l'autorité supérieure fait tous ses efforts, par instructions, recommandations et réprimandes même, pour que ce Bulletin soit, dans toutes les communes, soigneusement classé et conservé : de fait, elle n'a pu y parvenir encore.

Il n'y a qu'un seul cas où les lois paraissent être ainsi publiées : c'est celui où il s'agit d'exécuter l'ordonnance du 18 janvier 1817, qui règle les formes dans lesquelles il doit être procédé, lorsque le gouvernement a jugé convenable de hâter l'exécution des lois et ordonnances, en les faisant parvenir extraordinairement sur les lieux. Dans ce cas, les préfets prennent des arrêtés par lesquels ils en ordonnent l'*impression* et l'*affiche* (*Voy.* cette ordonnance) ; et ces arrêtés s'exécutent.

II. Quant à l'*exécution* des lois et autres actes de l'autorité supérieure :

C'est ici véritablement que le maire exerce la plus notable partie des fonctions qui lui sont déléguées dans l'intérêt général ; c'est ici qu'il se trouve en présence des choses et des hommes sur lesquels s'exerce l'action administrative ; c'est à ce moment que s'accomplit, en effet, la volonté du législateur et du pouvoir institué pour son exécution.

Ces fonctions sont en très grand nombre ; elles se rattachent à presque tous les grands services publics, à toutes les lois d'intérêt général. Dans ce moment, où je m'applique uniquement à vous faire bien saisir *le caractère général des attributions des maires,* et les divers aspects sous lesquels elles se présentent, je ne peux me livrer à la nomenclature détaillée de toutes ces attributions.

Il me suffira de vous faire comprendre, par quelques exemples, comment l'intervention du maire a lieu pour *requérir* et *obtenir* l'exécution des lois et autres actes de l'autorité supérieure. Je vais, comme je l'ai fait jusqu'ici, choisir ces exemples dans des matières tout à fait diverses.

Premier exemple : S'agit-il de la constitution de la force publique? Une ordonnance royale, rendue en exécution de la loi annuelle, qui fixe le contingent général des jeunes soldats à fournir à l'armée, appelle-t-elle le contingent assigné à chaque canton?

C'est *le maire* que la loi charge de faire tout d'abord afficher, à la porte extérieure de la mairie, l'état de répartition entre les cantons de l'arrondissement. (*Voy.* Instr. du 12 août 1818, art. 2.)

C'est le maire qui appelle, à tirer au sort, les jeunes gens de sa commune qui sont inscrits sur les tableaux de recensement. (Loi 21 mars 1832, art 8.)

C'est le maire qui assiste le sous-préfet dans l'examen du tableau de recensement de sa commune. (*Ib.* art. 10.)

Si les jeunes gens appelés ne se présentent pas, et si leurs parents ne se présentent pas pour eux, c'est le maire qui prend, dans l'urne du tirage, le numéro que le sort leur destine et qui leur est désormais attribué. (*Ib.*, art.12, § 2.)

C'est le maire qui fait publier et afficher, dans la commune, la liste du tirage arrêtée et signée. (*Ib.*, § 5.)

C'est le maire qui convoque, par des ordres individuels, les jeunes gens qui doivent comparaître devant le conseil de révision. (Instr. du 12 août 1818, art. 46, et Loi du 21 mars 1832, art. 13, § 1er.)

C'est le maire enfin qui fait publier et afficher, dans sa commune, le bulletin indiquant le dernier numéro compris dans le contingent communal, et la libération définitive de tous les jeunes gens qui ne sont pas inscrits sur la liste du contingent cantonnal, arrêtée et signée par le conseil de révision. (L. *id.*, art. 28.)

C'est par tous ces moyens qu'il pourvoit à l'exécution des lois sur le recrutement de l'armée.

Deuxième exemple : S'agit-il du *recouvrement des contributions directes?*

C'est au maire que les lois attribuent la surveillance de ce recouvrement.

Le maire a-t-il des doutes sur la gestion du percepteur? Il se fait représenter les rôles; il constate les infractions à la loi; il en fait rapport au sous-préfet; et, s'il le juge convenable, il provoque la vérification des rôles et de la caisse. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 144.)

Troisième exemple : S'agit-t-il d'une matière de police? de la police du roulage? Sur une grande route, un voiturier a-t-il été surpris avec un chargement dont le poids excède celui qu'autorisent les lois administratives, dans l'intérêt de la conservation des routes?

Le maire peut intervenir, vérifier les faits, empêcher le voiturier de continuer sa route, exiger de lui une amende représentative du dommage, le contraindre à décharger sa voiture de l'excédant de poids constaté, et, jusqu'à ce que tout cela soit exécuté, faire tenir en fourrière les chevaux du voiturier. (Voy. loi du 29 floréal an X, art. 5, et décret du 23 juin 1806, art. 38 et 40.)

Quatrième exemple : S'agit-il de réprimer et de punir des délits contre la tranquillité publique, tels que rixes et disputes, tels que bruits et attroupements nocturnes, qui troublent le repos des citoyens?

Les maires sont chargés spécialement de ce service; ils peuvent, en conséquence, pénétrer, en tout temps, dans les lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que les cafés, cabarets, boutiques, dans les lieux notoirement livrés à la débauche, dans les maisons où se tiennent habituellement des jeux de hasard.

Ils ont même le droit d'entrer dans les maisons des citoyens, sur les cris partis de l'intérieur et invoquant les secours du dehors. (Lois des 16-24 août 1790, titre II, art. 3, et 19 — 22 juillet 1791, titre 1er, art. 8 et suivants.)

Cinquième et dernier exemple : Nos lois, dans un but d'hu-

manité, veulent qu'un secours de 15 centimes par lieue soit accordé aux indigents, pour frais de route.

C'est au maire qu'est confié le soin d'exécuter ces dispositions bienveillantes; il reçoit, en conséquence, les pauvres voyageurs, leur remet le secours légal, vise leur passeport et y relate la somme qu'il leur a délivrée. (Loi des 31 mai — 13 juin 1790, art. 7.)

Ce petit nombre d'exemples vous suffira, je l'espère, pour bien comprendre de quelle manière s'opère l'intervention du maire pour requérir et obtenir, de fait, l'exécution des lois et règlements d'intérêt général. Son action n'est modifiée que par la nature des services auxquels il s'agit de pourvoir.

III. Je vous ai dit enfin que le troisième aspect sous lequel, dans cette même sphère, les fonctions de maire devaient être considérées, nous le présente comme *simple agent d'information et de vérification* dans les affaires où la décision n'appartient qu'à l'autorité supérieure.

Je vais vous démontrer encore ceci par quelques exemples.

La loi des 16 janvier—16 février 1791, tit. VII, § 2, art. 1er, impose au maire le devoir de surveiller les marches, tournées, courses et patrouilles de la gendarmerie locale et de les constater sur les feuilles de service.

C'est encore au maire que l'article 18 de loi du 22 mars 1831 confie le soin de noter, dans le courant de chaque année, en marge du registre matricule de la garde nationale, les mutations provenant des décès, des changements de résidence, des actes en vertu desquels des habitants auraient cessé d'être soumis au service de la garde nationale ou en seraient exclus.

En matière de contributions directes et d'intérêt financier de l'État, l'arrêté du gouvernement du 6 messidor an X charge le maire de délivrer les certificats pour constater l'insolvabilité ou l'absence des redevables du trésor public.

En matière d'exploitation des mines, ce sont les maires que l'article 28 de la loi du 21 avril 1810 charge de faire publier, devant la porte des maisons communes et des églises, les demandes qui sont faites par des particuliers pour obtenir du gouvernement les concessions de mines.

En matière d'ateliers insalubres, le décret du 15 octobre 1810, art. 2 et 8, et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, art. 3, appellent le maire à donner son avis sur les demandes formées par des fabricants pour obtenir les autorisations qui leur sont nécessaires pour établir les ateliers de troisième classe.

Le décret du 17 mars 1809, art. 2, confie au maire le soin de recevoir la déclaration de l'étranger qui désire devenir Français.

Et enfin les lois des 5 ventôse an XII, art. 83, 28 avril 1816, art. 237, sur les contributions indirectes, et 28 avril 1816, art. 60 et 62, sur les douanes, exigent la présence du maire aux visites faites par les employés de la régie des contributions indirectes, en cas de soupçon de fraude aux lois sur cette matière, ainsi qu'à la recherche, à l'intérieur des habitations, par les préposés des douanes, des marchandises prohibées et soustraites à l'autorité publique.

C'est par tous ces actes, et une foule d'autres de diverse nature, que le maire remplit, dans chaque commune, les fonctions qui lui sont déléguées par la puissance exécutive, centrale et suprême, c'est-à-dire celles dans lesquelles il agit comme représentant et comme organe de l'*intérêt général*, soit qu'il *notifie* les actes de l'autorité, soit qu'il en *requière* l'exécution, soit que seulement il *informe* et *vérifie*, pour éclairer l'autorité supérieure.

Il nous reste à considérer le maire comme organe de l'intérêt purement communal.

§ IV. *Du maire, comme organe de l'intérêt communal.*

Les droits et les devoirs du maire, comme représentant de l'intérêt communal, comme agent d'exécution des mesures arrêtées dans l'intérêt économique de la commune, sont tracés par les articles 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16 de la loi du 18 juillet 1837.

Je vais, ainsi que je l'ai fait pour la loi du 21 mars 1831, vous les faire successivement connaître, et vous offrir, sur chacun d'eux, les explications dont ils me paraîtront susceptibles.

— « Art. 10. Le maire est chargé, sous la *surveillance* de l'administration supérieure :

» 1° De la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité qui y sont relatifs;

» 2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits ;

» 3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale;

» 4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses;

» 5° De la direction des travaux communaux;

» 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements;

» 7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi;

» 8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant. »

Vous remarquez bien, dès les premières expressions de

cet article, la différence qui existe entre la *surveillance* à laquelle le législateur soumet ici l'action du maire, et l'*autorité* qui est attribuée à l'administration supérieure, par l'article 9, sur les actes qui y sont indiqués d'une manière générale.

Ici, il s'agit effectivement d'un *pouvoir propre* au maire; l'administration supérieure n'a pas le droit de s'en attribuer l'exercice. Cet exercice, en effet, serait une usurpation de sa part: tout ce qui lui est possible, disons mieux, tout ce qu'elle a le devoir de faire, c'est de *surveiller* l'exercice des droits dont il s'agit, et d'annuler les actes qui ne seraient pas conformes aux lois ou règlements.

Cela bien entendu, examinons, l'un après l'autre, les droits importants que cet article reconnaît entre les mains du maire.

Le premier paragraphe est ainsi conçu :

« Le maire est chargé de la police *municipale*, de la police » *rurale* et de la *voirie municipale*, et de pourvoir à l'exécution » des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. »

Il faut savoir ce que comprennent toutes ces polices, et d'abord ce que c'est que la *police municipale.*

I. Les objets dont se compose la police municipale sont :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur la voie publique;

2° Le soin de prévenir et de réprimer les délits contre la tranquillité publique, les rixes et disputes dans les rues, le tumulte excité dans les lieux où le public est rassemblé, les attroupements nocturnes;

3° Le maintien du bon ordre, dans les endroits où il se fait de grands rassemblements ;

4° L'inspection sur la fidélité dans le débit des denrées, et sur la salubrité des boissons et comestibles exposés en vente;

5° Les précautions à prendre pour faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ;

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux

qui pourraient être causés par des insensés laissés en liberté, et par la divagation d'animaux malfaisants. (Voyez les lois des 14-22 décembre 1789, art. 50; 24 août 1790; et l'instruction du ministre de l'intérieur, du 22 octobre 1812.)

II. La *police rurale* a pour objet les mesures à prendre pour prévenir les contraventions et délits déterminés dans la loi du 6 octobre 1791. Pour connaître ce qu'elle embrasse, il faut donc recourir surtout au titre 2 de cette loi, qui, jusqu'ici, est le seul véritable *Code rural* que possède la France.

L'art. 9 de ce titre porte, en termes généraux : « Les officiers » municipaux veilleront généralement à la *tranquillité*, à la » *salubrité* et à la *sûreté* des campagnes. »

A vrai dire, ce sont exactement les mêmes attributions que pour l'enceinte des villes et villages; l'objet seul en est différent.

Le même article 9 détermine immédiatement les matières de la police rurale, ou du moins les plus importantes aux yeux du législateur de cette époque.

« Ils (les maires) seront tenus particulièrement, dit-il, de faire, au moins une fois par an, la visite des fours et cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments, éloignés de moins de 100 toises des habitations, etc. »

La suite de ce titre 2 est relative :

Aux feux allumés dans les champs (art. 10);

Aux achats de bestiaux, hors des foires et marchés (art. 11);

Aux dégâts causés par les bestiaux laissés à l'abandon (art. 12);

A l'enfouissement des bestiaux morts (art. 13);

Aux dommages causés aux arbres fruitiers (art. 14);

Aux dommages causés par la retenue ou la transmission des eaux courantes (art. 15 et 18);

Au comblement des fossés, à la dégradation des clôtures et des haies (art. 17);

A la divagation des chèvres (art. 18);

A l'exercice du glanage, ratelage et grapillage (art. 21);

A la conduite des troupeaux dans les champs moissonnés et ouverts (art. 22);

A l'isolement des troupeaux atteints de maladies contagieuses (art. 23);

A l'interdiction des bestiaux d'autrui dans les prairies artificielles, vignes, oseraies, plants ou pépinières d'arbres fruitiers et autres (art. 24);

A la conduite des bestiaux revenant des foires (art. 25);

Aux dégâts causés aux champs ensemencés (art. 27, 28, 29);

Aux blessures faites, à la mort donnée, méchamment, aux bestiaux et chiens de garde (art. 30);

A la rupture ou destruction d'instruments d'exploitation, dans les champs ouverts (art. 31);

Au déplacement et à la suppression des bornes séparatives des héritages (art. 32);

A l'enlèvement des engrais et amendements déposés sur les terres (art. 33);

Au maraudage et à l'enlèvement des productions de la terre, utiles à la subsistance ou à d'autres usages (34, 35, 36, 37);

Aux dégâts faits, par des bestiaux ou troupeaux, dans les bois taillis des particuliers et des communautés (art. 38);

A la dégradation ou détérioriation des chemins publics (art. 40 et 44);

A la déclosion des champs par les voyageurs (art. 41);

A la coupe ou détérioration des arbres plantés sur les routes (art. 43).

J'ai extrait, avec exactitude, de la loi du 6 octobre 1791, cette série d'objets, sur lesquels doit se porter la police rurale, afin de vous faire comprendre non seulement le soin avec lequel le législateur s'est occupé de la protection des campagnes; mais encore toute l'étendue des pouvoirs dont les maires sont investis à cet égard. Il est peu d'entre les matières que je viens

d'énumérer, qui, à la rigueur, ne puissent donner lieu à l'exercice habituel de ces pouvoirs; et il serait bienfaisant.

Dans la réalité, la *police rurale* est une portion de la *police municipale;* car celle-ci ne s'exerçe pas seulement dans l'enceinte des villes, bourgs et villages, elle s'étend sur le territoire entier de la commune; autrement, sa surveillance ne serait pas suffisamment protectrice de l'ordre et des intérêts de l'ensemble de la communauté.

A la rigueur, la loi aurait donc pu se borner à charger les maires de la police municipale; et ce n'est sans doute qu'à cause de l'importance de cette portion de la police municipale qui embrasse la protection des campagnes, que le législateur l'a mentionnée sous le titre spécial de *police rurale* et l'a mise ainsi en relief dans le cadre qu'il traçait.

III. Ce que je viens de dire s'applique également à la *voirie municipale*, qui, assurément, fait partie de la police municipale. Son importance seule a pu la faire aussi mentionner spécialement, dans la loi qui détermine les pouvoirs des maires.

Au surplus, la voirie municipale comprend la voirie *urbaine* et la voirie *rurale*.

La voirie urbaine embrasse elle-même, 1° l'*établissement* des voies de communication dans les villes, bourgs et villages; 2° l'*entretien de la viabilité;* 3° la *conservation* de la voie publique; 4° et enfin les *droits de voirie*.

Pour vous faire bien saisir l'étendue des attributions des maires à cet égard, il est indispensable que je reprenne chacune de ces divisions de la voirie urbaine et que je vous les développe.

En premier lieu, l'*établissement* des voies de communication urbaines comprend la préparation, l'examen, l'adoption du plan général de chaque localité, plan qui, pour être complet, doit embrasser les rues, les places, les quais, les promenades publiques, les ruelles, les passages, les impasses, non seulement de la ville, mais encore de ses faubourgs, c'est-à-

dire de l'entière enceinte de l'agglomération de ses habitants.

La détermination de la direction et de la largeur de ces objets, et par conséquent les alignements arrêtés;

Le règlement de la hauteur des maisons et édifices;

La dénomination de toutes les voies de communication;

L'exécution effective des plans arrêtés, et par conséquent l'expropriation, pour cause d'utilité publique, de toutes les propriétés nécessaires à l'établissement des voies publiques;

Les conséquences de cet établissement même, et les droits qui en résultent soit pour l'administration, soit pour les particuliers, et par exemple : les droits de jour, d'issue et d'égout.

En second lieu, la voirie urbaine embrasse l'*entretien de la viabilité*, qui comprend lui-même : 1° *le maintien de la liberté du passage* et de la circulation, et par conséquent : la surveillance sur les excavations et fouilles, — sur les dépôts de matériaux et immondices, — sur le stationnement des voitures et autres embarras sur la voie publique, — et enfin la surveillance sur l'établissement et le maintien des saillies, soit dans la construction même des édifices bordant la rue, tels que les assises de retraite, les appuis des maisons, les balcons, les entablements, les corniches, les frontons, les pilastres et colonnes, — soit en addition à la construction même, tels que les bornes, les seuils, les bancs, les gouttières, les bannes, les enseignes, les bustes, statues et autres objets de décoration;

2° *La sûreté du passage et de la circulation*, et par conséquent : la surveillance sur la solidité des constructions riveraines, — le péril imminent résultant soit de l'état général de la construction, soit de l'état des façades, soit de l'état des fondations seulement; — l'éclairage général ou partiel; — les autres précautions à prendre contre les accidents, en cas de constructions, réparations, démolitions et pavages, et aussi en cas de gel et de dégel;

3° *La propreté de la voie publique*, surtout dans ses rapports

avec la salubrité, qui comprend : *le nettoiement* et par conséquent le balayage, l'arrosement, l'écoulement des eaux pluviales et ménagères ; — les égouts souterrains ; les communications à établir entre les habitations et les égouts; les fosses d'aisances, les puisards; — et les mesures extraordinaires, en cas d'accidents, et de malheurs ou fléaux publics;

4° *La commodité du passage et de la circulation*, ce qui comprend : le mode de la construction de la voie publique elle-même, tels les chaussées, les ruisseaux, les trottoirs, — les fontaines et puits publics, les gouttières, — les jets à la rue, — le numérotage des maisons, — les lavoirs et abreuvoirs publics, en ce qui concerne surtout leurs abords.

En troisième lieu, la voirie urbaine embrasse la *conservation de la voie publique*, et par conséquent :

La nécessité de prévenir les empiétements dont elle peut être l'objet, et le droit de donner des alignements et des permissions en cas de constructions et reconstructions, réparations et raccordements;

La nécessité de prévenir ou de réprimer les détériorations ou envahissements de la voie elle-même, par des excavations, enlèvement de pavés, destruction de trottoirs, et par des constructions faites en travers même de ces voies publiques.

En quatrième lieu, la voirie urbaine embrasse encore l'établissement *des droits de voirie* à percevoir pour la délivrance des alignements et permissions : par conséquent les tarifs à établir, d'une manière équitable et modérée, et la perception même de ces droits.

Tels sont les objets et les soins presque innombrables qui sont confiés, par les lois, au pouvoir propre de l'autorité municipale et spécialement du maire, en matière de voirie urbaine, c'est-à-dire pour la première portion de la voirie municipale.

Sa seconde partie est la voirie rurale.

La *voirie rurale*, qu'il ne faut pas confondre avec la police

rurale que je vous ai définie tout à l'heure, et qui l'embrasserait pourtant dans sa généralité, la *voirie rurale*, dis-je, a pour objet spécial la conservation des chemins vicinaux, et tout ce qui concerne la sûreté, la salubrité et la liberté des communications sur ces voies publiques.

A ce titre, le maire doit veiller, par exemple, à ce que nul particulier

Ne dégrade les chemins vicinaux;

Ne les rétrécisse, en anticipant sur leur largeur;

Ne les intercepte même tout à fait, soit par un fossé, soit par une barrière, soit même par une construction transversale;

N'enlève, du sol de ces chemins, soit des gazons, soit de la terre, soit des pierres;

Ne plante des arbres sur le sol même de ces chemins, ou, dans les propriétés riveraines, à une distance trop rapprochée de leurs bords;

Ne dirige, sur ces chemins, des eaux courantes ou autres, qui y fassent obstacle au passage public;

N'y dépose des matériaux, arbres, instruments ou toute autre chose qui obstrue également le passage.

Dans tous ces cas, et une foule d'autres, le maire a le droit d'intervenir et de faire cesser la contravention ; l'un de ses devoirs les plus urgents est d'y veiller sans cesse. L'un des besoins les plus pressants de la petite association communale, aussi bien que de la grande association nationale, est, en effet, d'obtenir et de conserver des voies de communication promptes, libres, sûres et commodes.

Voilà l'esquisse rapide des droits et des obligations que renferme cette disposition du § 1er de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, qui *charge le maire de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale.*

Ce même § 1er de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, que nous examinons en ce moment, ajoute aux devoirs du maire ce qui suit :

« *Le maire est chargé... de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs* », c'est-à-dire relatifs à la police municipale, à la police rurale et à la voirie municipale.

J'ai besoin de vous démontrer ceci par des explications qui exigeront un certain développement.

I. Ce que je veux, dès l'abord, vous faire remarquer, c'est que, quoiqu'il s'agisse ici d'un *pouvoir propre* à l'autorité municipale, il ne faut pas perdre de vue que ce pouvoir ne s'exerce que sous *la surveillance de l'administration supérieure*, parce que « la commune étant un élément de la grande communauté nationale, celle-ci est intéressée à ce que chacun de ces éléments soit bien administré, et qu'il est dès lors indispensable que l'autorité administrative supérieure conserve le droit d'y veiller, en exerçant une sorte de tutelle sur l'action des communes, dans la sphère même de leurs pouvoirs propres (1). »

Or, cette *surveillance*, qui est le droit de l'administration supérieure, peut s'exercer de deux manières: — soit en annulant ou réformant les actes de police dont nous nous occupons en ce moment, — soit en traçant, à l'avance, les règles générales, les principes dont l'administration municipale ne pourra pas s'écarter, dans l'application qu'elle a le droit d'en faire à chacune des localités dont l'ordre et la tranquillité lui sont confiés.

Ainsi, quoique, dans le cercle des pouvoirs propres que les lois fondamentales lui attribuent, se trouve la *voirie urbaine*, et qu'il soit incontestable que le maire a le droit d'établir des règles qui fixent, par exemple, la hauteur des maisons à construire le long des rues, l'administration supérieure, c'est-à-dire le Roi, en conseil d'État, sur la proposition du ministre compétent, n'en aurait pas moins le droit de décréter, à cet

(1) V. ci-dessus p. 217 et suivantes.

égard, des règles plus générales, que les maires seraient tenus de respecter dans leurs règlements particuliers, ou en d'autres termes (qui sont précisément ceux de l'article 10), *à l'exécution desquels les maires seraient tenus de pourvoir.*

Il en serait de même si, ne s'agissant plus de la *voirie urbaine*, mais de la *police municipale*, dans son sens étendu, le gouvernement, dirigé par des motifs puisés dans la nécessité de protéger la santé du peuple et les subsistances publiques, jugeait convenable de statuer, par une série de dispositions générales, sur la manière dont devrait s'exercer, dans toute la France, l'inspection habituelle de l'autorité municipale, sur la fidélité dans le débit des denrées et sur la salubrité des boissons et comestibles journellement exposés en vente.

Nul doute que l'autorité municipale ne puise le droit de statuer elle-même, à cet égard, dans les pouvoirs propres que les lois lui confient; mais, en exerçant ce droit, elle est dans l'obligation de se conformer à la volonté supérieure qui se serait prononcée sur tous ces points, sauf à appliquer ces règles générales aux localités, par des dispositions spéciales.

II. Je me hâte d'ajouter qu'au milieu de la masse énorme d'arrêtés généraux, de décrets et d'ordonnances réglementaires qui constituent le développement de notre législation administrative, ceux qui s'appliquent à la police municipale, à la police rurale, à la voirie municipale, sont les moins fréquents, les moins nombreux. L'autorité centrale et suprême a, dès longtemps, senti qu'il était utile et convenable de laisser, à cet égard, une plus grande latitude à l'autorité municipale, qui, d'ailleurs, présidant aux localités, connaissant les hommes et les choses, est d'ordinaire en meilleure position pour apprécier les besoins locaux et trouver les moyens d'y satisfaire.

III. Et toutefois (je vous recommande cette réflexion), il ne faut pas oublier que la police, même locale, même municipale, n'en intéresse pas moins l'ordre entier de l'État, sa sûreté, sa tranquillité.

L'État, en effet, ne se compose que de la réunion des communes; dussé-je le répéter à satiété, il faut que je vous rappelle sans cesse que les communes sont les éléments dont se compose la nation. Supposez l'ordre troublé, la sécurité compromise, la tranquillité détruite, dans dix, vingt, cent, mille, dix mille communes, par de fausses mesures, des dispositions arbitraires, des prescriptions abusives.,. Que devient alors l'*ordre entier* de l'État, dont le maintien est, je vous l'ai montré dès l'origine, l'un des plus grands, des plus puissants devoirs de l'autorité publique?

La police, même locale, tient donc à la police générale par des liens indissolubles ; on ne peut, même par la pensée, les désunir et les séparer complétement. Et, s'il est possible d'admettre que, dans des intérêts respectables, pour la plus grande utilité des diverses localités, une partie de la police soit confiée à l'action journalière des maires, avec une certaine indépendance, des intérêts plus élevés, plus respectables encore exigent que cette indépendance ne soit pas poussée jusqu'à affranchir l'exercice de la police municipale de la surveillance de l'autorité supérieure.

En tout ce qui touche à la police municipale, les maires peuvent donc agir de leur propre mouvement, d'après leurs inspirations personnelles; mais l'autorité supérieure doit veiller constamment sur leurs actes.

IV. Il est à remarquer enfin que cette délégation faite, par la loi, à l'autorité municipale, n'enlève pas au gouvernement le droit de prescrire, dans les communes, toutes les fois qu'il le juge nécessaire, les mesures d'ordre public commandées par l'intérêt général.

« Le pouvoir municipal, en matière de police, ne peut pas être confondu avec les droits que le gouvernement exerce dans l'intérêt du pays. Lorsqu'une cité est en proie à la révolte; lorsque l'existence même du gouvernement est attaquée à force ouverte, il ne s'agit plus de police municipale, d'intérêt pu-

rement local; c'est la sûreté générale qui est ébranlée : le droit du gouvernement, non moins que son devoir, lui commande d'agir. Il intervient avec tous les moyens qui lui sont propres; il recourt aux maires, comme à ses délégués; il leur donne ses ordres; il pèse sur eux de toute son autorité. La responsabilité du pouvoir exécutif disparaîtrait, si son action pouvait être entravée par un pouvoir rival, ou par la résistance des autorités inférieures. »

Ces principes n'ont reçu aucune atteinte par les dispositions légales qui sont relatives aux attributions de police déléguées aux maires, à titre de pouvoir propre.

Toutefois, pour ne laisser aucune place au doute, aucun prétexte aux mauvaises volontés, le législateur de 1837 a inséré une disposition nouvelle, comprenant *les mesures de sûreté générale*, parmi les attributions dont le maire est chargé comme délégué du gouvernement et agissant *sous son autorité :* cette disposition termine l'article 9.

Ainsi, le Roi, chargé de la police générale du royaume, pourvoit, par des ordonnances, aux mesures générales qui ont pour objet la sécurité, le repos de tous les citoyens. Les préfets exercent le même pouvoir dans leurs départements; leurs arrêtés régissent les diverses communes de leur territoire, considérées collectivement. Lorsqu'il s'agit de ces mesures, le maire remplit les fonctions de délégué de l'administration supérieure; il est sous son autorité.

Mais quand les objets de police à régler ne s'appliquent qu'au territoire de la commune, c'est à lui qu'il appartient de prescrire les mesures nécessaires, de faire les règlements que comportent les circonstances, en ordonnant toutefois l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui seraient relatifs à ces matières (1).

(1) Voyez, sur ce point et sur tout ce qui précède, le Rapport de M. Vivien à la Chambre des députés, du 26 avril 1836, auquel nous avons fait de nombreux emprunts.

Telle est la saine intelligence des deux dispositions de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, dont l'une, article 9, charge les maires *sous l'autorité de l'administration supérieure*, de l'exécution des mesures de sûreté générale ; et dont l'autre, art. 10, charge aussi le maire (mais seulement *sous la surveillance* de l'administration supérieure) de la police municipale, de la police rurale, de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

J'espère qu'en reportant vos souvenirs vers les explications que je viens de vous donner, vous comprendrez dorénavant l'objet, le sens et la portée des deux dispositions que nous venons d'examiner; elles sont assurément au premier rang de celles qui offrent le plus d'intérêt dans tout l'ensemble du droit administratif, à cause des nombreuses et journalières applications qu'elles reçoivent dans la pratique.

— Revenons maintenant à l'art 10 de la loi du 18 juillet 1837, et poursuivons l'examen des dispositions qui spécifient les attributions des maires.

Le paragraphe 2 est ainsi conçu :

« Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :

» 2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits. »

Le point saillant de cette disposition réside tout entier dans ces mots : *propriétés de la commune*, et je sens qu'il y a nécessité, pour votre instruction, de m'en entretenir tout spécialement avec vous. Je voudrais, en effet, vous montrer rapidement, mais suffisamment, quelle est l'origine de la propriété communale, vous expliquer quelle est sa nature, quelles sont les conditions de son existence, afin de vous conduire au point de bien comprendre comment le maire est chargé de la conserver et de l'administrer... Je vais l'essayer succinctement,

car le temps et la matière que je vous enseigne cette année ont des limites que je dois respecter.

I. Les historiens, les publicistes, les jurisconsultes ne sont pas d'accord sur la manière dont s'est formée la propriété communale : je veux surtout parler de la propriété rurale.

Les uns pensent que ceux qui ont présidé, dans l'origine, au partage des terres, ont jugé à propos d'en laisser une portion dans l'indivision, afin surtout qu'elle servît de pâturage commun.

D'autres pensent que les habitants eux-mêmes ont pris l'un de ces deux partis : ou de retrancher mutuellement des parcelles de leurs propriétés privées pour former une propriété commune, ou de se cotiser pour acheter des terrains auxquels cette même destination a été donnée.

D'autres enfin pensent que ce sont les anciens seigneurs qui, pour favoriser le développement de la population et de l'agriculture, ont donné des portions de leurs domaines aux habitants établis dans l'étendue de leur domination.

Jusqu'ici, malgré des raisonnements de part et d'autre plausibles et des preuves à l'appui, ce point d'histoire de notre droit public n'a pu être complétement, irrévocablement éclairci.

Peut-être, au fond, la solution de cette difficulté n'a-t-elle pas une très grande importance ; mais j'ai dû vous la signaler. — Peut-être, enfin, est-ce poursuivre une illusion que de rechercher une origine uniforme dans toute l'étendue de notre France, où bien des peuples ont autrefois vécu, où tant d'institutions diverses ont laissé leurs traces. — Peut-être tous ces régimes à la fois ou successivement se sont-ils implantés dans le sol de nos communes.

II. Ce qui nous paraît utile surtout, c'est que nul doute ne s'élève sur la nature de la propriété communale et sur les conditions de son existence.

Or, on convient généralement qu'il faut, quant aux biens

communaux, distinguer la *communauté* et les *habitants*. La communauté est un être moral qui est supposé ne devoir jamais disparaître : la communauté, cet être moral, cette personne civile, est donc seule propriétaire.

Mais ces biens n'appartiennent pas seulement aux habitants actuels; ils appartiennent aussi aux habitants futurs, à ceux qui, à leur tour et dans la succession des temps, composeront la communauté; les habitants actuels ne possèdent donc les biens de la communauté qu'à la charge de les conserver et de les transmettre à ceux qui viendront après eux; ils ne détiennent qu'une propriété grevée d'une *substitution perpétuelle.*

De là résulte que les communes sont toujours réputées mineures, et que les habitants, simples usufruitiers de leurs biens, ne sont pas les maîtres d'en aliéner la propriété.

Leur devoir est, au contraire, de *conserver* cette propriété, et pour cela d'en prendre soin, de l'*administrer* avec sagesse.

Or, comme, par eux-mêmes et en masse, ils seraient incapables d'accomplir ce devoir, et comme ils se donnent des chefs pour y pourvoir et pour veiller d'ailleurs à tous les autres intérêts de la communauté, c'est par un motif tout naturel que le législateur a été conduit à déclarer que cette charge appartient, en effet, aux chefs de la commune.

III. Il faut remarquer seulement que la conservation et l'administration proprement dites ont été confiées au maire personnellement, et non pas aux officiers municipaux, au conseil municipal.

A cela, il me paraît y avoir une raison plausible : c'est que l'autorité publique, qui a également la mission de pourvoir au maintien de l'ordre général de la société et de s'occuper non seulement du bonheur des membres actuels de l'État, mais aussi du bien-être des générations futures; le gouvernement, qui par conséquent doit veiller à ce que les biens des communes soient transmis aux habitants futurs; le gouvernement enfin, qui, dans le régime actuel, n'influe en rien sur la nomi-

nation des conseillers municipaux, devait trouver, sous sa main, pour l'accomplissement du devoir général que je viens de vous retracer, celui des chefs de la commune qu'il est appelé à investir de sa propre autorité, et dont l'action est plus spécialement sous sa surveillance.

IV. Mais en quoi consiste donc cette propriété communale?

Elle consiste en *immeubles*, tels que pâturages, marais, terres labourables ou incultes, bois et forêts; en édifices, tels qu'églises, maisons communes, écoles, presbytères, justices de paix, casernes et bâtiments militaires, bibliothèques, musées, archives;

En *meubles* garnissant tous les édifices communaux et en objets de collection;

En *droits incorporels*, tels que rentes sur l'État et sur particuliers, en droits de péage et autres, que j'aurai l'occasion de vous faire connaître tout à l'heure.

V. Vous expliquerai-je maintenant ce que le législateur a entendu par ces mots, qui terminent le § 2 que nous examinons : *et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires des droits de la commune?* A la rigueur, ces mots auraient pu n'être pas écrits dans la loi, parce que faire *acte conservatoire des droits*, c'est bien *pourvoir à la conservation des biens*. Mais enfin, le législateur a sans doute pensé qu'il valait mieux lever tous les doutes. Il est donc entendu qu'alors même qu'ils excéderaient les limites de la simple administration des propriétés de la commune, le maire a le droit de faire ces *actes conservatoires :* tels, par exemple, un acte interruptif de la prescription, une saisie-arrêt, une saisie-revendication.

Ainsi encore, le maire aurait le droit et le devoir de prendre et de renouveler des inscriptions pour la sûreté d'une créance qui appartiendrait à la commune, ou pour la conservation d'une hypothèque ou d'un privilége qui serait dans ses droits.

C'est dans le même sens, et en vertu des mêmes pouvoirs, que l'art. 55 de la loi que nous examinons donne au maire la

faculté, *sans autorisation préalable, d'intenter toute action possessoire dans l'intérêt de la commune, ou d'y défendre, et de faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.*

— Le § 3 de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 est ainsi conçu :

« Le maire est chargé, sous la surveillance de l'autorité supérieure :

» ... 3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale. »

Ce paragraphe et ceux qui suivent ne sont, en quelque sorte, que le développement du premier, que je viens de vous expliquer ; ils énoncent, en effet, autant d'actes d'administration ; et l'administration des biens de la commune, en ce qui concerne l'action, du moins, est confiée au maire.

C'est donc en vertu, d'abord, de ce titre général d'administrateur, et par suite d'une disposition précise et spéciale, qu'il *gère les revenus*, qu'il *surveille les établissements communaux et la comptabilité communale.*

Voyons maintenant ce que sont les revenus communaux, les établissements communaux, la comptabilité communale.

I. Les *revenus communaux* se composent :

1° Des produits de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayant-droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

3° Du produit des centimes ordinaires, affectés aux communes par les lois de finances ;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes ;

5° Du produit des octrois municipaux ;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés ;

7° Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics ;

8° Du produit des péages communaux ; des droits de pe-

sage, mesurage et jaugeage; des droits de voirie, et autres droits légalement établis;

9° Du prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale;

Et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

Tels sont les revenus communaux, que l'art. 31 de la loi du 18 juillet 1837 qualifie de *recettes ordinaires*, et que gère le maire, en vertu des § 2 et 3 de l'art. 10, dont nous nous occupons en ce moment.

Les communes ont souvent encore des *recettes extraordinaires;* d'après l'art. 32 de la même loi, ces recettes se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

2° Du prix des biens aliénés;

3° Des dons et legs;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

6° Du produit des emprunts et de toutes autres recettes accidentelles.

Vous aurez remarqué que les recettes extraordinaires des communes ne sont pas, à proprement parler, des *revenus*, puisqu'elles consistent presque toutes en *capitaux;* mais le maire n'en surveille pas moins leur rentrée, leur remboursement, leur perception et leur encaissement : à cela se bornent en général les actes de sa gestion, quant à ce point.

Voici, du reste, quels sont, d'après des pièces officielles, les chiffres que présente la dernière statistique communale, faite en 1833.

A cette époque, notre territoire comprenait 37,187 communes, contenant, dans des proportions très diverses, les 33 millions de citoyens qui vivaient alors sous la loi française.

La valeur des propriétés de ces communes n'est pas susceptible d'une estimation exacte ; mais on pouvait constater que, malgré les vices des administrations précédentes et les spoliations du régime impérial, elle représentait alors un capital immense.

En 1833, leurs immeubles ont produit un revenu de.	25,828,817 fr.
La location des emplacements dont elles sont admises à disposer a produit.	8,292,780
Leurs rentes sur l'État s'élevaient à. . . .	2,715,927
Leurs rentes sur les particuliers s'élevaient à.	540,044
La somme totale de leurs revenus était donc de.	37,377,568
A quoi il convient d'ajouter, pour les produits divers et imprévus, tels que dons, legs, amendes, etc., etc.	41,904,789
Les sommes qu'elles percevaient à l'aide des 5 centimes additionnels aux contributions directes s'étaient élevées à.	9,331,147
L'affectation sur le droit des patentes à. .	1,640,364
Les impositions extraordinaires à.	13,451,094
Les octrois à.	56,571,506
Enfin, dans cette même année 1833, elles avaient emprunté.	7,768,375
Et remboursé sur les emprunts antérieurs.	5,211,817
Total général de la richesse communale, en 1833.	173,256,660

Ce qui donnait, pour chaque commune, une moyenne d'environ 4,670 fr.

Cette répartition est, d'ailleurs, frappée d'une inégalité presque semblable à celle qui divise la fortune des particuliers.

Ainsi, à ne considérer les communes que sous le rapport de leur existence matérielle, on conçoit de quelle importance il est d'établir l'ordre le plus parfait dans la gestion de leur fortune particulière. C'est là surtout que doit être appelée la surveillance des hommes investis de la confiance de leurs concitoyens.

II. Les établissements communaux, avons-nous dit, sont placés sous la surveillance du maire.

Il faut entendre par ces mots *établissements communaux*, non pas seulement ceux que la commune aurait fondés de ses deniers, tels que :

Des salles d'asile,

Des écoles et colléges,

Des établissements scientifiques ;

Mais encore les établissements communaux qui sont en même temps *publics*, et aux dépenses desquels les communes ne sont appelées à contribuer qu'à titre de secours et dans des cas rares, tels que :

Les fabriques d'églises,

Les bureaux de bienfaisance,

Les hospices et hôpitaux,

Les monts-de-piété,

Les caisses d'épargne.

La surveillance des maires doit s'exercer sur tous ces établissements, de quelque nature qu'ils soient.

Il en serait de même des établissements fondés et entretenus *par des particuliers* ou *associations de particuliers*, qui auraient pour but d'offrir des secours de diverse nature à certaines classes de la population indigente.

Ces derniers établissements existent soit en vertu d'une autorisation de l'autorité locale ou supérieure, soit en vertu d'une ordonnance royale. Dans ce dernier cas, ils ont été, par cela même, élevés au rang d'*établissements d'utilité publique.*

Mais quel que soit leur mode d'existence, et quoiqu'ils soient en dehors de l'administration communale, il n'en est pas moins vrai qu'ils sont placés sous la surveillance du maire, afin d'empêcher qu'ils ne transgressent leurs statuts, et de s'assurer si l'usage qu'ils font de leurs ressources est conforme au but de leur institution.

III. Enfin, avons-nous dit, le maire est chargé de surveiller la *comptabilité communale.*

Ce dernier point a besoin d'explications plus étendues.

On entend, en général, par *comptabilité,* l'ordre général d'un compte, tant en recette qu'en dépense.

Il serait inutile d'insister sur l'importance de l'établissement et du maintien de cet ordre.

Il n'intéresse pas moins la commune que l'État lui-même, à part la diversité des conséquences.

Le maire n'est pas, à proprement parler, *comptable* des deniers communaux; il n'en a pas le maniement; ce maniement est, dans chaque commune, confié à un receveur municipal; c'est par ce receveur, suivant l'art. 62 de la loi de 1837, que s'effectuent les recettes et dépenses communales; c'est ce receveur qui est chargé, seul et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. (*Ibid.*)

Mais c'est le maire seul qui délivre les mandats de paiement nécessaires à l'acquittement des dépenses.

Le maire n'est qu'*ordonnateur*, le receveur seul est *comptable.*

Le maire, toutefois, doit un compte annuel au conseil municipal. Mais ce n'est pas un compte en deniers, sujet à règle-

ment par les autorités chargées de statuer sur les recettes et les dépenses effectives; c'est un compte *purement moral*, soumis simplement à l'approbation de l'autorité administrative supérieure. Cela résulte clairement du rapprochement et de la combinaison des deux articles 23 et 60 de la loi.

Je vais entrer dans quelques détails à cet égard; ils me paraissent indispensables à l'intelligence de cette matière, si nouvelle pour la plus grande partie d'entre vous.

IV. L'*ordonnancement* est l'exercice du droit attribué, par les lois, à un administrateur, de faire payer une dépense publique.

En général, aucune dépense ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée par un ordonnateur compétent.

Ces ordonnances doivent porter sur un crédit régulièrement ouvert; elles doivent énoncer l'indication de l'*exercice* et du *chapitre* auxquels elles s'appliquent; et, lorsqu'elles sont présentées aux comptables chargés de pourvoir au paiement, elles doivent être accompagnées des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette régulièrement justifiée.

Voilà les principes généraux.

Relativement aux dépenses communales, les maires seuls, ou leurs adjoints régulièrement délégués pour les remplacer, ont le droit d'ordonnancement (1). Les préfets et les sous-préfets, n'étant point investis de l'administration immédiate des communes, n'ont point qualité pour ordonnancer directement leurs dépenses; tout mandat délivré par eux, sur un receveur municipal, contiendrait une substitution de pouvoirs et déplacerait la responsabilité; il devrait par conséquent être refusé par le comptable. (Instruction de février 1802 et septembre 1824.)

(1) Voyez la loi du 18 juillet 1837, art. 10, § 4.

Cependant, si le maire, ou l'adjoint délégué, refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, il serait prononcé par le préfet, en conseil de préfecture.

L'arrêté du préfet tiendrait lieu de mandat du maire. (Loi du 18 juillet 1837, art. 61.)

Comme toutes celles qui se délivrent en matière de comptabilité publique, les ordonnances ou mandats des maires doivent énoncer l'exercice et le crédit auxquels ils s'appliquent; ils sont délivrés au profit et au nom des créanciers directs des communes. (Instruction générale du 15 décembre 1826.)

Après *l'ordonnancement*, vient *le paiement.*

Les dépenses communales s'effectuent, comme je viens de vous le dire, par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité, d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Ces comptables sont responsables des paiements, et forcés en recette de toutes les sommes irrégulièrement acquittées. (Décret du 27 février 1811.)

Toutefois, il ne faudrait pas que cette garantie devînt la cause ou le prétexte d'un refus de paiements réguliers : ce serait compromettre la marche des services, et laisser en même temps dans la main des comptables un arbitraire aussi fâcheux en lui-même que contraire à leurs attributions, et qui les placerait en quelque sorte au-dessus des ordonnateurs, tandis qu'ils ne sont, à leur égard, que des agents d'exécution, ayant seulement qualité pour reconnaître les faits, mais non pour juger les motifs des dépenses.

Le rôle du comptable se borne à vérifier la réalité et la régularité de la dépense et du paiement, et à pourvoir à leur accomplissement.

La *réalité* de la dépense ou du paiement à faire doit être constatée par les pièces jointes à tout mandat ou ordonnance.

Leur *régularité* est constatée par l'allocation portée au budget ou par l'autorisation spéciale qui la remplace.

Leur *accomplissement*, ou le paiement effectif, est constaté par les quittances des parties prenantes.

C'est de ces paiements ainsi exécutés, et des recettes qu'il a faites pour la commune, que le receveur municipal doit un compte; ce compte est nécessairement un *compte de deniers* : il est rendu par un receveur et un payeur tout à la fois.

V. Le maire a un autre compte à rendre, et, d'après ce que je viens de vous expliquer, vous devez comprendre que ce ne peut être qu'un compte *d'ordonnateur*.

Du reste, les comptes d'ordonnateur ne sont point de vaines formalités. Il est peu d'obligations dont l'accomplissement importe davantage, dans l'intérêt des communes et dans celui des ordonnateurs eux-mêmes.

Dans l'intérêt des communes : en effet, l'examen seul de ces comptes peut faire suffisamment juger si elles ont été bien ou mal administrées, si elles l'ont été avec économie, avec discernement, avec exactitude; cet examen seul donne les indications dont on a besoin pour faire cesser les négligences, détruire les abus et procurer des améliorations.

Ces comptes sont importants *dans l'intérêt des ordonnateurs eux-mêmes* : il importe, en effet, à leur propre satisfaction, au désir qu'ils doivent avoir d'obtenir, en échange de leurs soins et de leurs travaux, l'estime et la reconnaissance de leurs concitoyens, de démontrer qu'ils ont bien administré, de justifier, par cette épreuve, celles de leurs opérations qui ont été ou qui pourraient être critiquées; et plus encore, parce qu'étant, comme administrateurs, responsables de leurs actes, ils ne peuvent être déchargés de leur responsabilité que par l'approbation de leurs comptes (1).

Les comptes d'ordonnateurs doivent contenir tous les faits d'ordonnancement.

(1) Voy. *Dictionnaire municipal* de MM. Leber et de Puibusque, au mot *Comptabilité communale*.

Les comptes en deniers, rendus par les comptables, doivent contenir tous les faits de recette et de paiement.

Et, pour que l'ensemble de cette comptabilité soit régulier, il faut nécessairement qu'il y ait, entre ces deux comptes, une entière concordance.

Les comptes des receveurs s'appellent donc *comptes de gestion*.

Les comptes des maires s'appellent *comptes d'administration*.

VI. Outre les justifications exigées par les règlements, les comptes d'administration doivent contenir un *précis des faits administratifs* qui se rattachent aux dépenses de l'exercice à régler. C'est ce précis qu'on appelle *compte moral;* et, d'après ce que je viens de vous expliquer, vous comprenez, je l'espère, que c'est *ce précis* qui doit faire apprécier l'ensemble et les détails de l'administration du maire.

C'est au conseil municipal que le maire doit annuellement présenter ce compte. Le conseil municipal en fait l'objet de sa délibération. (Loi du 18 juillet 1837, art. 23.)

Il est définitivement approuvé par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs ; et par le ministre compétent, pour les autres communes. (*Ibid.*, art. 60.)

VII. Quant au compte annuel en deniers du receveur, il est *entendu* (dit la loi), *débattu et arrêté* par le conseil municipal. (Art. 23.)

Il est définitivement *apuré* par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 francs, sauf recours à la Cour des comptes.

Si le revenu de la commune excède 30,000 francs, le compte est réglé et apuré par la Cour, en premier et en dernier ressort. (Art. 66.)

Les explications que je viens de vous donner suffiront pour vous éclairer sur les attributions, c'est-à-dire sur les droits et les devoirs des maires en matière de *comptabilité communale*.

— Nous allons maintenant poursuivre l'examen de leurs autres attributions. Celui que nous venons de faire des premiers paragraphes de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 rend notre tâche désormais facile et va singulièrement l'abréger.

En effet, le paragraphe 4, auquel nous sommes parvenus, porte que le maire est chargé de la *proposition du budget* et de l'*ordonnancement des dépenses*.

Or, vous savez que le *budget*, pour la commune, comme pour l'État, comme pour toute association politique, comme pour toute individualité, est le *tableau contenant la prévision des recettes et des dépenses à faire dans l'année qui va suivre.*

Et quant à la commune, quelle autre personne serait plus compétente que le maire pour préparer et proposer ce tableau au conseil municipal? quel autre que le chef, qui doit connaître à fond les ressources et les besoins de la commune?

Cette attribution était donc toute naturelle, et n'a pas, entre nous, besoin de plus ample explication.

Quant à l'*ordonnancement des dépenses*, je vous montrais tout à l'heure comment il s'opère et quels sont ses effets.

— Le paragraphe 5 de l'article 10 charge le maire de la direction des travaux communaux.

Quelques mots seulement sur ce point.

I. Les besoins locaux peuvent faire naître et font exécuter, en effet, un assez grand nombre de travaux qui sont à la charge des communes : — telles, des constructions d'églises, d'écoles et colléges, d'hospices, de prisons, de casernes, de halles, de bourses commerciales, de maisons communes, de lavoirs, d'abreuvoirs publics, de chemins vicinaux; — tel l'établissement du pavé dans les rues dépendant de la petite voirie ; — tel l'entretien des horloges, des fontaines, des murs de clôture, des fossés et haies des propriétés de la commune, — des réverbères, lanternes et autres objets servant à procurer la sûreté et la salubrité.

La direction de tous ces travaux, soit de construction, soit

d'entretien, ne pouvait être donnée à d'autres qu'au maire ; à vrai dire, elle n'est d'ailleurs qu'un corollaire du principe, antérieurement posé, qui lui confie l'*administration* et la *conservation* des propriétés de la commune.

II. Seulement, vous remarquerez bien que *diriger* n'est pas *ordonner;* la détermination des travaux à entreprendre appartient au conseil municipal, d'après les paragraphes 6 et 7 de l'art. 19 de la loi ; le maire n'est, à cet égard, que l'agent d'exécution. Mais, une fois la détermination prise, le conseil ou ses membres n'ont pas le droit de venir s'immiscer dans la *surveillance* et la *direction* des travaux : c'est un droit privatif du maire, chef de la commune ; et, outre la convenance [le maire étant nécessairement investi de la confiance des habitants], il y a utilité pour la commune ; car le conseil municipal ne s'assemble, de droit, que quatre fois dans l'année, et il faut bien que, durant ces intervalles, les travaux qui intéressent directement la commune se commencent, se poursuivent et s'achèvent. Il lui reste le droit d'en demander compte.

—Le paragraphe 6 de l'art. 10, que nous examinons, charge le maire « de souscrire les marchés, de passer les baux des » biens et les adjudications des travaux communaux, dans les » formes établies par les lois et règlements. »

Ici, il ne s'agit encore que d'actes de simple administration et de l'application du principe général qui confie au maire l'administration des biens communaux.

Notez bien toutefois ces expressions : *souscrire* les marchés, *passer* les baux. A cet égard, il y a une distinction à faire : les questions de savoir si un marché sera souscrit, si un bail sera passé, sont dans les attributions du conseil municipal. Vous pouvez, sur ces deux points, vous reporter, quant aux *marchés;* aux paragraphes 6 et 7 de l'art. 19, et pour les *baux*, aux paragraphes 2 de l'art. 17 et 5 de l'art. 19. J'aurai à vous donner, à cet égard, de plus amples explications, lors-

que nous passerons en revue les attributions des conseils municipaux.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que, en ce qui concerne les marchés de travaux à faire, comme pour les baux à passer, le maire n'est véritablement qu'un agent d'exécution, dont le mandat s'exerce avec une certaine et nécessaire liberté, sous la seule condition de justifier de son accomplissement dans l'acte annuel, dans le compte moral dont je vous signalais tout-à-l'heure la nature et l'importance.

— Le paragraphe 6, c'est-à-dire l'avant-dernier du même article 10, charge le maire

« De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi. »

I. Tout ceci est encore une conséquence des pouvoirs généraux d'administration qui sont conférés au maire. Et vous venez de voir passer, dans cette énumération, sous vos yeux, la plus grande partie des contrats auxquels peut donner lieu l'existence civile des communes. A cet égard, la loi leur reconnaît les mêmes facultés qu'aux particuliers : seulement, les communes étant, dans un intérêt d'ordre public et d'avenir, tenues dans un certain état de minorité, il leur manque, pour tous ces actes, une portion de capacité qui est, en quelque sorte, complétée par l'intervention de l'autorité supérieure, à laquelle leur tutelle est confiée.

Chacun de ces contrats fera l'objet d'un examen particulier, lorsque nous nous occuperons des attributions des conseils municipaux, dont la délibération est un préalable obligé sur toutes ces matières.

Mais une fois ces actes revêtus de toutes les autorisations légales, il n'y a plus qu'à *exécuter;* et, à ce titre, le maire intervient et donne l'existence et le complément aux actes, avec

d'autant plus de raison que lui seul, de tous les officiers municipaux, étant *en permanence*, cette attribution ne pouvait être utilement conférée qu'à lui seul.

II. Remarquez enfin que ce paragraphe 7, se référant à la fin du paragraphe 6, veut que ces actes soient passés ou plutôt souscrits *dans les formes voulues par les lois et règlements.*

Or, quelles sont ces formes? Les lois et règlements n'exigent pas que tous ces actes soient passés *devant notaire*, dans la forme authentique, usitée pour les actes des particuliers. La signature du maire, celle des sous-préfets, des ministres et autres fonctionnaires publics délégués, suffit pour donner à des actes, même de la plus haute importance, le caractère d'authenticité qui les revêt de la force exécutoire. Rappelez-vous bien qu'en général tous les actes qui émanent des divers agents de l'autorité publique, qui ont été faits dans l'exercice de leurs fonctions, avec les solennités requises, et qui sont renfermés dans le cercle de leurs attributions, sont des actes *publics* et *authentiques*.

Cela est vrai non seulement pour les actes émanés de la justice, tels que les jugements, les procès-verbaux des juges de paix, pour les actes des commissaires-priseurs, pour les exploits, significations et autres actes des huissiers, pour les certificats des conservateurs des hypothèques, les procès-verbaux des agents de la régie des douanes et des contributions indirectes; mais encore pour tous les actes des agents directs de l'administration publique, tels que ceux que je viens de vous désigner, et parmi eux des maires en particulier.

Ce serait, en effet, une grande erreur de croire qu'il n'y a d'authentiques que les actes passés devant notaire. Les notaires n'ont été institués que pour donner aux actes et contrats à faire par les particuliers « le *caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique;* » c'est ce que déclare formellement l'article 1er de la loi du 25 ventôse an XI, contenant organisation du notariat : ainsi le notariat est, dans la sphère purement privée,

ce qu'est l'exercice de l'autorité dans la sphère publique; les actes des notaires sont, quant à l'authenticité, une *imitation des actes de l'autorité publique*, et c'est pour cela même, sans doute, que la loi de leur institution ne qualifie pas les notaires d'*officiers ministériels*, comme les avoués, les huissiers et les commissaires-priseurs, mais de *fonctionnaires publics*, expressoins très remarquables, et qui présentent le notariat sous une physionomie toute spéciale et digne de vos réflexions.

Ces fonctionnaires reçoivent les actes ou contrats privés, leur donnent l'authenticité, en assurent la date, en conservent le dépôt, en délivrent des grosses et expéditions.

Leurs cabinets sont les *archives des particuliers*, comme les bureaux des fonctionnaires administratifs sont les *archives de l'autorité publique.*

Ainsi, et pour reprendre le cours des explications que je vous donnais, les actes concernant l'administration des biens des communes n'ont pas tous besoin d'être passés *devant notaire*, pour être revêtus des caractères de l'authenticité; mais il est à remarquer que, dans la réalité, presque tous ceux qui constatent des achats, des ventes, des échanges et des transactions, c'est-à-dire des actes de même nature que ceux que les particuliers accomplissent entre eux, sont faits devant les notaires, après que le maire a reçu les autorisations nécessaires.

— Le dernier paragraphe de l'article 10, qui nous aura retenus si longtemps, à cause de l'étendue des attributions qu'il embrasse, charge enfin le maire *de représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.*

I. *Représenter la commune* ne veut pas dire, remarquez-le bien, que le maire a le droit d'intenter, de sa propre autorité, les actions qui intéressent la commune, ou d'y défendre. La loi établit, en effet, la nécessité de délibérations, d'autorisations préalables, faites d'abord en conseil municipal, et données ensuite par le conseil de préfecture, et quelquefois par le

conseil d'État. Ces mots signifient seulement que le maire est l'organe des intérêts municipaux, et que c'est en lui que les tribunaux doivent reconnaître la qualité de représentant de la commune.

II. Représenter *en justice*, dit l'article, cela ne signifie pas seulement que le maire est l'organe des intérêts municipaux devant l'autorité judiciaire; il faut entendre ces expressions dans un sens plus large ; il y a aussi, comme je vous l'ai déjà indiqué et comme je vous l'expliquerai plus en détail, une *justice* organisée, dans la sphère de l'autorité administrative : c'est donc aussi devant elle que les maires ont qualité pour intenter une action qui intéresse leurs communes, et pour y défendre.

III. Toutes les attributions que je viens de vous énumérer et expliquer, forment partie des *pouvoirs propres* de l'autorité municipale ; vous n'aurez toutefois pas perdu de vue que le maire ne les exerce que *sous la surveillance* de l'administration supérieure, et que cette surveillance n'est établie qu'afin de secourir la minorité des communes, et d'empêcher l'abandon de leurs intérêts ou la dilapidation de leur fortune.

— Passons à l'article suivant de la loi du 18 juillet 1837.

L'article 11 est ainsi conçu :

« Le maire prend des arrêtés à l'effet

» 1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité;

» 2° De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation

» Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

» Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation, constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet. »

I. La loi, comme vous le voyez, s'occupe ici de la forme des

actes des maires : c'est par des *arrêtés* qu'ils doivent agir, dans les deux cas prévus par cet article.

Les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité sont en nombre très considérable; ils se rattachent, d'une part, à toutes les mesures d'*administration générale* et d'intérêt public qui sont de nature à recevoir leur exécution dans la commune, et, d'autre part, à toutes les mesures d'*intérêt purement communal*, ce qui comprend les *mesures de police*.

Mais il n'y a pas, chaque jour, des règlements de police à faire; il peut suffire de publier de nouveau les lois et règlements existants sur cette matière; il peut suffire même de rappeler les citoyens à leur observation. La loi déclare que tout cela est dans les pouvoirs du maire, et elle l'autorise *à prendre des arrêtés à cet effet*.

II. Mais, comme le maire n'exerce ces pouvoirs que *sous la surveillance* de l'administration supérieure, la loi ordonne que tous les arrêtés pris par le maire seront immédiatement adressés au sous-préfet. Ils parviennent, par cette filière, au préfet, qui en doit faire l'objet d'un sérieux examen.

Cet examen peut conduire à ces deux résultats : annuler les arrêtés des maires ou en suspendre l'exécution. Le préfet a le droit de prendre l'une ou l'autre décision; il ne les annule que lorsqu'ils sont contraires aux lois et règlements; il n'en suspend l'exécution que lorsqu'il pense que, dans les circonstances données, cette exécution aurait des inconvénients graves, ou bien encore lorsqu'il a besoin de nouveaux renseignements pour juger l'effet de la mesure ordonnée par le maire.

Il est toutefois à remarquer que cette transmission au sous-préfet et l'examen à faire ultérieurement par le préfet n'empêchent pas l'exécution immédiate des arrêtés, si le maire la trouve convenable pour l'intérêt de la commune.

III. Mais il faut distinguer, parmi ces arrêtés, ceux qui sont destinés à n'avoir qu'une application *momentanée*, et ceux qui portent des dispositions *permanentes*.

Il n'y a pas de véritable danger pour l'ordre public à autoriser l'exécution immédiate des premiers, de ceux dont l'application est purement momentanée; il suffit que le préfet soit averti de leur existence, et c'est à lui qu'il appartient d'examiner, avec promptitude, s'il y a lieu d'exercer sur eux sa censure.

Les règlements permanents, au contraire, ont un caractère durable qui en rendrait l'exécution, même provisoire, plus dangereuse, s'ils contenaient des dispositions abusives : la loi en a donc elle-même suspendu l'exécution *pendant un mois.*

Ce délai part de la remise d'une ampliation du règlement au sous-préfet, et celui-ci doit en donner récépissé.

Le législateur a pensé qu'un mois suffirait, dans le plus grand nombre des cas, pour que le préfet pût se livrer à l'examen de ces sortes d'arrêtés.

Le législateur ne s'est pas expliqué, il est vrai, sur ce que, dans ce délai d'un mois, le préfet, s'il reconnaît des inconvénients à cette sorte d'arrêtés, pourra statuer à leur égard. Mais il est évident qu'il a, comme pour les arrêtés dont l'application ne doit être que momentanée, le pouvoir de les annuler ou de les suspendre.

D'où la conséquence, également forcée, que si, dans le délai d'un mois, le préfet ne les a ni annulés ni même suspendus, ils deviennent exécutoires; les tribunaux de police peuvent dès lors en faire l'application.

C'est donc par ce moyen que le législateur a cru devoir combiner, dans l'exécution, le pouvoir propre de l'autorité communale et le droit de surveillance et de contrôle qui appartient aussi, en propre, à l'autorité administrative supérieure.

IV. Notez bien, au surplus, que pour n'avoir pas exprimé leur blâme sur quelques unes ou sur la totalité des dispositions des règlements permanents des maires, dans le délai d'un mois, les préfets ne perdent pas le droit d'en faire l'objet de leur examen ultérieur; tout ce qui résulte du silence des pré-

fets durant le premier mois, c'est que ces arrêtés des maires sont exécutoires, et que par conséquent les maires peuvent en ordonner et poursuivre des applications individuelles, c'est-à-dire faire dresser des procès-verbaux en cas de contravention, et en saisir les juges de police. Et cet état de choses dure légalement jusqu'à ce que le préfet, éclairé sur les inconvénients que cette application entraîne ou pourrait entraîner, ait prononcé l'annulation ou seulement la suspension du règlement ou de celles de ses dispositions qui seraient illégales ou dangereuses pour l'ordre public.

V. Cette décision à prendre par les préfets peut être rendue soit d'office, soit sur la réclamation des habitants.

Il peut même y avoir recours au ministre de l'intérieur, si le préfet paraît, à la partie réclamante, ne pas avoir sainement apprécié les motifs de sa réclamation.

VI. La révision de ces arrêtés des maires portant règlement *permanent* est l'une des attributions les plus graves et les plus difficiles des préfets et du ministre de l'intérieur; elles ne sauraient être exercées avec un soin trop scrupuleux; c'est ce que des instructions émanées, à plusieurs reprises, du ministère de l'intérieur, ont recommandé aux préfets; et les moyens du contrôle suprême que ce ministre est appelé à exercer lui-même, en définitive, en cette matière, sont organisés dans ses bureaux avec une sollicitude toute particulière. Il est, en effet, d'une grande importance d'empêcher que, dans l'innombrable quantité d'objets sur lesquels peuvent statuer ces arrêtés des maires, les abus, les fausses mesures, s'établissent et se perpétuent; il est important que l'ignorance des administrés soit secourue par une surveillance élevée et pleine de lumières, en même temps que de bienveillance. Il ne faut pas perdre de vue que c'est dans ces occasions que le pouvoir se trouve véritablement en contact direct avec les intérêts particuliers, et que les citoyens jugent assez ordinairement de la bonté des gouvernements par l'équité qui règne dans l'application des

lois administratives : aussi vous recommandé-je cette pensée, que *le meilleur moyen de bien gouverner, c'est de bien administrer*. A tous les degrés, cette maxime est vraie et féconde ; elle l'est surtout dans la matière que nous venons d'examiner.

Mais, pour ne nous attacher qu'aux dispositions légales qui la régissent, souvenez-vous que ceux d'entre les arrêtés des maires qui ne portent que des dispositions dont l'application est *momentanée* sont exécutoires aussitôt après leur émission, et que ceux qui portent règlement *permanent* ne sont exécutoires qu'après le délai d'un mois ;

Mais que le préfet et le ministre de l'intérieur ont toujours le droit d'annuler ou de suspendre les uns et les autres, selon qu'ils leur paraissent contraires aux lois ou contenir des clauses dont l'exécution pourrait avoir des inconvénients pour l'ordre public.

— Nous arrivons à l'art. 12 de la loi du 18 juillet 1837. Cet article est ainsi conçu :

« Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. »

I. Que doit-on, d'abord, entendre par ces mots : *les emplois communaux?* Vous remarquerez qu'il ne s'agit pas ici de ces emplois d'administration publique dont parle l'article 13 de la Charte constitutionnelle, article 13 que jusqu'à présent nous avons pris pour tête de chapitre à cet égard : la couronne a seule le droit de pourvoir à ceux-là. Les emplois communaux se réduisent au service intérieur de la commune, et comprennent les employés de la mairie, le secrétaire qui y est ordinairement attaché, et, quand le développement de la population et des revenus de la commune le comporte, le bibliothécaire, le conservateur du musée, le directeur et les professeurs des académies ou écoles de dessin et de peinture, enfin les employés du service intérieur et domestique de tous les autres établissements communaux. Cette expression d'*employés com-*

munaux embrasse encore les gardes-vignes, les gardes-messiers et autres agents de cette nature, c'est-à-dire attachés au service extérieur, exerçant leur emploi en dehors de la mairie et des établissements communaux.

II. Si toutefois, parmi ces emplois communaux, il en était quelques uns pour lesquels la loi eût prescrit un mode spécial de nomination, le pouvoir discrétionnaire du maire cesserait; il n'aurait plus le droit de les nommer seuls; il serait tenu de suivre les formes établies. L'article 13 va nous en offrir des exemples.

III. Celui dont nous achevons l'examen, l'article 12, attribue enfin au maire le droit de *suspendre* et de *révoquer* les titulaires des emplois remis à sa nomination.

C'est ici une dérogation à la règle que je vous exposais dans une précédente séance, pour la nomination et la révocation des maires eux-mêmes; mais il faut remarquer la différence réelle de l'importance des fonctions, et il y a convenance à laisser ici plus d'étendue à la puissance des maires, dans l'administration intérieure de la commune dont ils sont les chefs, honorés du choix et de la confiance de leurs concitoyens.

— L'art. 13 porte ce qui suit :

« Le maire nomme les gardes champêtres, sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire; mais le préfet seul peut les révoquer.

» Le maire nomme également les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal. Il peut prononcer leur révocation. »

I. Le *garde champêtre* est, à vrai dire, le plus important des agents extérieurs de la mairie : il est chargé de veiller à la conservation des propriétés rurales, et de constater les délits et contraventions qui portent atteinte à ces propriétés. Le Code d'instruction criminelle, art. 9 et 16, le range parmi les officiers de police judiciaire.

A ce titre, et dans le territoire pour lequel ils ont été assermentés, ce dernier article prescrit aux gardes champêtres de dresser des procès-verbaux, à l'effet de constater la nature, les circonstances, le temps, le lieu des délits et contraventions, ainsi que les preuves et les indices qu'ils auront pu recueillir.

Le même article leur ordonne de suivre les choses enlevées dans les lieux où elles auront été transportées et de les mettre en séquestre; d'arrêter et de conduire, devant le juge de paix ou devant le maire, tout individu surpris en flagrant délit ou qui sera dénoncé par la clameur publique, lorsque ce délit emporte l'emprisonnement ou une peine plus grave. — Il les autorise, à cet effet, à se faire donner main-forte par le maire ou l'adjoint du maire du lieu, qui ne peut s'y refuser.

Enfin, l'art. 17 place le garde champêtre, comme officier de police judiciaire, sous la surveillance du procureur du Roi, *sans préjudice de sa subordination à l'égard de ses supérieurs dans l'administration.* »

II. Ces circonstances, ces pouvoirs donnés exigeaient donc qu'une certaine solennité, que quelques précautions particulières fussent apportées dans la *nomination* et la *révocation* des gardes champêtres. C'est ce à quoi vous venez de voir qu'il est pourvu dans l'art. 13. Le maire a le droit de nommer les gardes champêtres; mais cette nomination doit être approuvée par le conseil municipal; elle est enfin soumise à l'*agrément* du sous-préfet, qui a par conséquent le droit de refuser cette autre approbation; et s'il la refuse, nécessité dès lors, pour le maire, de faire un autre choix et de le soumettre au conseil municipal, jusqu'à ce qu'il obtienne l'agrément du sous-préfet.

Enfin vous remarquerez que cette espèce d'investiture des fonctions de garde champêtre ne résulte ni de la nomination du maire ni de l'approbation du conseil municipal; son institution n'est donnée que par la *commission* que lui délivre le sous-préfet. Ce n'est qu'à compter de ce moment qu'il est em-

ployé de la commune. Il devient ensuite *officier de police judiciaire*, et il a par conséquent qualité pour dresser des procès-verbaux, constater les délits et saisir les délinquants, lorsque, aux termes de l'art. 5 du titre 1er, section 7, de la loi du 6 octobre 1791, il a été reçu par le juge de paix du canton, après avoir prêté serment « de veiller à la conservation de toutes les propriétés qui sont sous la foi publique, et de toutes celles dont la garde lui a été confiée par l'acte de sa nomination.

III. Quant à la suspension et la révocation des gardes champêtres, il faut considérer que les pouvoirs légaux se concentrent entre le maire et le préfet. Ici, le conseil municipal ni le sous-préfet n'interviennent à titre d'autorité. Le maire a le droit de suspendre les gardes champêtres, le préfet seul a le droit de les révoquer (1).

Le préfet peut exercer le droit de révocation, quoique le garde champêtre n'ait pas été préalablement suspendu par le maire. « Il pourrait arriver qu'un garde champêtre trouvât, dans l'administration municipale, une protection résultant de la faiblesse, de la complaisance, ou d'une opposition irréfléchie. Dans ces différents cas, le défaut de suspension du garde perpétuerait des désordres préjudiciables à l'ordre public ou aux intérêts privés, dont il est constitué le gardien; l'action de l'autorité supérieure devient alors nécessaire, et il est bien évident que, dans les circonstances prévues, le droit de révocation attribué au préfet doit pouvoir être exercé par lui, indépendamment du fait de la suspension préalable. » (Décis. du minist. de l'intérieur.)

Tel est l'ensemble des dispositions relatives aux gardes champêtres.

IV. Le maire a (et cela devait être) un pouvoir plus étendu relativement au *pâtre commun*. La nomination que le maire en fait n'a pas besoin de l'*agrément* du sous-préfet; il suffit de

(1) Ordonnance du 29 novembre 1820, art. 2.

l'*approbation du conseil municipal*.— Le maire a le droit de le révoquer.

Il ne s'agit ici, dans la réalité, que d'un serviteur de la commune. C'eût été tomber dans l'excès que de tracer d'autres règles et d'établir de plus grandes garanties.

A cela se borne l'interprétation de l'art. 13.

— L'art. 14 est ainsi conçu :

« Le maire est chargé seul de l'administration ; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions. »

J'ai un assez grand nombre d'observations à vous présenter sur cet article.

I. Vous avez déjà vu, par l'art. 5 de la loi du 21 mars 1831, et l'interprétation que je vous en ai donnée, la manière dont il est pourvu au remplacement du maire absent ou empêché.

La disposition dont il s'agit ici a un tout autre caractère. Dans le premier cas, celui de la loi du 21 mars 1831, la délégation est faite par la loi même; elle s'opère de plein droit.

Dans le cas de l'article 14 de la loi du 18 juillet 1837, que nous examinons, la délégation est purement volontaire, elle peut avoir ou n'avoir pas lieu, selon la volonté du maire : la loi se borne à une seule chose, elle l'autorise à l'avance, elle ne l'effectue pas. Il faut un acte du maire pour que la délégation se réalise; et, je le répète, elle est dans son libre arbitre.

Car la loi prend le soin de poser d'abord le principe général : au maire seul appartient l'administration communale. Nul n'a le droit de prétendre, à cet égard, à un partage avec lui; il dépend uniquement de lui de faire ou de ne pas faire ce partage; il retiendra le plein exercice de ses fonctions, s'il ne lui paraît pas au-dessus de ses forces; il en déléguera une partie, s'il le juge convenable.

II. Mais le délégataire ne peut être pris au hasard; il ne peut être cherché en dehors du conseil municipal : la loi trace donc elle-même la limite; la force des choses l'exigeait ainsi. La délégation ne peut donc se faire qu'aux adjoints du maire et aux conseillers municipaux; et encore ceux-ci ne peuvent-ils être choisis qu'en l'absence des adjoints. Les *adjoints*, en effet, comme l'indique suffisamment leur titre, sont principalement, presque exclusivement, établis par la loi pour seconder le maire dans l'administration qui lui est confiée. Ils sont *unis* à lui, et placés à ses côtés à cet effet. Il est donc naturel que le maire s'adresse d'abord à eux pour la délégation qu'il est résolu de faire. Leur absence seule peut donner lieu au choix d'un conseiller municipal, et encore la loi oblige-t-elle le maire à choisir, dans ce cas, les conseillers municipaux *appelés à faire les fonctions d'adjoint*, c'est-à-dire les premiers dans l'ordre du tableau, dressé, suivant le nombre des suffrages obtenus, conformément à l'article 5 de la loi du 21 mars 1831.

Par l'*absence* de l'adjoint, au surplus, il faut entendre une impossibilité physique et morale, aussi bien qu'une absence réelle : ainsi une paralysie qui aurait atteint un adjoint, une grave maladie qui le retiendrait dans sa demeure, seraient, aussi bien qu'une absence momentanée, des motifs suffisants pour que le maire fût autorisé à chercher, parmi les conseillers municipaux, le délégataire dont il aurait besoin. Il faut donc entendre cette disposition dans le sens où il aurait été écrit (comme dans l'article 5 de la loi du 21 mars 1831) : *en cas d'absence ou d'empêchement.*

III. L'article 14 de la loi du 18 juillet 1837 dit encore que la délégation peut se faire à un ou plusieurs adjoints; et j'appelle un moment votre attention sur ces mots : *à plusieurs adjoints.*

Vous serez de suite frappés de cette évidence qu'il ne peut être ici question que des villes d'une assez grande importance. En effet, l'article 2 de la loi du 21 mars 1831, qu'il faut tou-

jours rapprocher de celle-ci, n'autorise la nomination de deux adjoints ou d'un plus grand nombre que dans les villes qui ont plus de 2,500 habitants.

Il faut remarquer ensuite que, d'après l'article 14 de la loi du 18 juillet 1837, le maire a la faculté de faire, à plusieurs adjoints à la fois, la délégation autorisée par cette loi ; ainsi, à l'un d'entre eux, le maire peut déléguer ses fonctions d'*officier de l'état civil;* à un autre, ses *attributions de police;* il pourrait même faire quelque autre délégation à un autre adjoint encore, là où l'étendue numérique de la population aurait permis d'en établir un troisième.

IV. Mais pourrait-il répartir ainsi, entre tous ses adjoints, ou quelques uns d'entre eux seulement, la totalité de ses attributions, de telle sorte qu'il ne restât *maire que de nom,* pour ainsi dire?

La loi, vous l'avez pu voir par la lecture de l'article 14, ne permet pas le moindre doute à cet égard; elle n'autorise la délégation du maire que *pour une partie de ses fonctions ;* et cette règle est pleine de convenance et de sagesse.

V. Mais qu'adviendrait-il, si le maire contrevenait, en ce point, à la disposition formelle de la loi?

Je dirai, d'abord, que c'est à l'autorité supérieure à surveiller l'exercice de la faculté donnée, par la loi, au maire, dans cette circonstance.

Le premier moyen, c'est de prescrire au maire d'adresser au sous-préfet, et à celui-ci de transmettre au préfet une ampliation de tous les arrêtés par lesquels la délégation s'effectue.

C'est ensuite à l'autorité supérieure à examiner si l'étendue des délégations est telle que le maire ait, en quelque sorte, renoncé à ses fonctions actives. Assurément, s'il avait ainsi investi ses adjoints *de la totalité* de ses attributions, un maire pourrait être regardé comme s'étant dégagé de ses fonctions, il pourrait être déclaré *démissionnaire;* ou, plus net-

tement, plus franchement, sa révocation pourrait être prononcée.

On sent, au surplus, facilement que c'est ici un point délicat à toucher, et qu'ici, comme en toute chose administrative, l'autorité supérieure ne doit statuer qu'en pleine connaissance de cause, avec équité, mesure et prudence. Ce qui doit surtout dominer ici, parmi les motifs de sa détermination, c'est que les fonctions de maire sont gratuites et qu'elles doivent être constamment entourées de beaucoup de considération et d'égards.

VI. Supposez maintenant qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 21 mars 1831, le maire absent ou empêché soit remplacé par l'un de ses adjoints: celui-ci jouira-t-il de la faculté de délégation donnée au maire par l'article 14 de la loi du 18 juillet 1837, dont la saine interprétation nous occupe en ce moment?

Cela ne me paraît pas présenter la moindre difficulté.

L'adjoint appelé à remplacer le maire absent ou empêché n'est pas le délégataire du maire; il est le *maire lui-même;* il l'est, par la seule force de la loi; il exerce donc, temporairement, la plénitude des fonctions de maire, il a les mêmes attributions légales; il a les mêmes devoirs et les mêmes droits; et, par conséquent, il lui est, comme au maire qu'il remplace, entièrement loisible d'user de la faculté introduite par l'art. 14 que nous examinons, c'est-à-dire de déléguer une partie de ses fonctions de maire temporaire aux adjoints titulaires ou remplaçants.

Il n'en pourrait être de même de l'adjoint *délégué par le maire;* la délégation reçue ainsi, en vertu de la loi, n'autorise pas celui qui l'a reçue à la transmettre à un autre. La loi, sans cela, serait d'une grande imprudence; elle le serait surtout dans ce cas, où le choix que le Roi ou le préfet exercent pourrait être rendu presque sans résulats et sans valeur. De délégation en délegation, l'exercice effectif du pouvoir pourrait ainsi ar-

river à ceux des conseillers municipaux que (pour des motifs dont elle ne doit aucun compte à personne, mais qui peuvent toutefois se comprendre, lorsqu'il s'agit des produits d'une élection civique, entièrement indépendante de l'autorité) l'administration supérieure n'a pas jugé convenable de choisir pour maire et pour adjoints, c'est-à-dire (ne l'oubliez jamais), comme représentants tout à la fois de l'autorité royale et des intérêts municipaux.

La loi s'est arrêtée, à c'est égard, aux plus sages limites, lorsqu'en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, elle a permis aux maires d'investir un conseiller municipal d'une ou de plusieurs de ses fonctions.

VII. La loi n'a pas dit si l'adjoint a la faculté de refuser la délégation volontaire qui lui est faite par le maire; on ne peut par conséquent lui reconnaître un droit à cet égard. Il n'est adjoint au maire qu'afin de le remplacer, de le suppléer, de l'aider; dès qu'il a accepté ces fonctions, il a dû s'attendre à recevoir, par délégation, l'exercice d'une portion des droits et des devoirs du maire.

Il reste donc que l'adjoint a seulement, dans des cas spéciaux, la faculté d'exposer ses motifs de refus, et que l'autorité administrative supérieure a le droit d'accueillir ses excuses, si elle les trouve légitimes, ou de les rejeter, dans le cas contraire. Cette décision doit lui être notifiée; et si l'adjoint persiste dans son refus, c'est à l'autorité supérieure qu'il appartient de décider si l'adjoint ne doit pas être déclaré démissionnaire. (Argument tiré de la circulaire du ministre de l'intérieur du 22 mars 1832.)

VIII. Enfin, deux dernières réflexions sur cet article, source assez féconde, ainsi que vous le voyez, d'observations de quelque importance.

Il ne suffirait pas d'adresser, à l'autorité supérieure, des ampliations régulières des arrêtés de maires par lesquels s'effectuent les délégations autorisées par la loi.

Il est une autre formalité importante à remplir : elle consiste à inscrire ces arrêtés au registre des actes de la mairie, afin que la délégation soit bien constante, et puisse être au besoin recherchée et prouvée.

Les mêmes motifs s'appliqueraient aux arrêtés par lesquels les maires révoqueraient, feraient cesser leurs délégations antérieures, pour reprendre les pouvoirs délégués.

IX. Ces arrêtés de délégation doivent-ils être portés à la connaissance du public ?

Jusqu'ici nulle disposition légale et réglementaire n'a décidé cette question. On a craint sans doute d'occasionner, aux communes pauvres, des frais d'impression et d'affiches, et l'on a évité d'en faire une règle générale.

Il est toutefois facile de comprendre qu'il est des cas nombreux où il pourrait être utile aux habitants de connaître l'existence de ces délégations et des révocations prononcées ; par exemple, en matière de tenue des registres de l'état civil, en matière surtout d'exercice habituel de la police municipale, de la police rurale et de la petite voirie.

Mais ce qu'il faut remarquer, c'est que, pour juger de la validité des actes faits, dans ces diverses matières, par les adjoints ou conseillers municipaux, il suffirait de représenter l'arrêté antérieur du maire qui aurait régulièrement effectué la délégation.

Au surplus, le délégué fait toujours une chose sage en annonçant, dans ses actes, qu'il agit en vertu de cette délégation.

— L'art. 15 est le dernier du chapitre 1er de la loi du 18 juillet 1837, que j'aie à vous expliquer, relativement aux attributions des maires. Il est ainsi conçu :

« Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial. »

I. Je dois d'abord vous faire observer que la disposition que je viens de vous lire embrasse tout à la fois le *refus* et la *négligence* du maire. Assurément, l'un est plus blâmable que l'autre : l'un, en effet, le refus, suppose réflexion et résistance calculée; l'autre peut n'être que le résultat d'une omission, d'un oubli involontaire.

Mais l'un et l'autre, la négligence comme le refus, peuvent avoir des inconvénients graves, des résultats fâcheux, soit pour les intérêts des communes, soit pour les intérêts généraux qui sont souvent liés à ceux-ci.

Il était donc sage de comprendre les deux cas dans la prévision de la loi, et c'est, en effet, ce à quoi il a été pourvu.

II. En second lieu, il est évident que le droit extraordinaire qui est conféré, par cet article, au préfet, ne peut être exercé que dans des cas assez rares.

La loi, d'ailleurs, a prévu ces cas, d'une manière générale, en disant qu'il faut que la négligence ou le refus du maire « s'applique à l'un des actes qui lui sont prescrits par la loi. »

Tels seraient, par exemple, un acte de l'état civil, la révision des listes électorales, la confection des tableaux de recensement.

Mais, durant la discussion de la loi dans les Chambres, il a été bien entendu que le préfet, au refus du maire, n'aurait pas le droit de prendre des mesures d'intérêt communal ou de police locale que ce préfet jugerait convenables et même nécessaires. Ce sont là, en effet, de ces actes que les lois laissent au libre arbitre des maires; de ces actes qui peuvent sans doute attester, par leur existence ou leur néant, la bonne ou la mauvaise administration des maires; mais que la loi leur permet de faire ou de ne pas faire, sauf la responsabilité à encourir.

Sans d'aussi sages limites, il est évident que l'autorité municipale aurait pu être absorbée tout entière, et que le préfet

aurait pu, quoique cela ne soit pas supposable, se substituer au maire et l'annihiler.

III. Remarquez, en troisième lieu, que la loi exige une précaution indispensable pour que l'intervention du préfet soit régulière ; elle veut que le maire soit *préalablement requis* de faire l'acte dont il s'agit : mesure équitable, en effet, parfaitement convenable d'ailleurs, et qui peut produire les résultats suivants :

Ou bien le maire, averti, sera mis en position de réparer sa négligence, et d'éviter ainsi l'espèce d'affront dont son autorité pourrait être affaiblie, sans qu'il y ait eu mauvaise intention de sa part ;

Ou bien le maire exprimera son refus, en déduira les motifs, calculera enfin sa démarche, et mettra ainsi l'autorité supérieure en état de les apprécier.

Dans l'un et l'autre cas, la mesure de la réquisition préalable a un grand avantage; elle doit donc être religieusement exécutée par les préfets.

Et, toutefois même encore, à moins de cas graves et urgents, il est évident que la réquisition, dont la forme a nécessairement quelque dureté, peut être presque toujours précédée d'un *avertissement*, donné d'une manière plus paternelle, et qui souvent devra avoir pour effet de ramener à son devoir le maire qui l'aura méconnu.

N'oubliez jamais, en effet, que l'administration est essentiellement conciliatrice ; qu'avant tout ses formes doivent être douces et modérées ; que c'est surtout par la persuasion qu'elle doit agir ; que cette conduite est principalement applicable à ses relations avec ses subordonnés, avec les hommes investis de sa confiance ; et que si son autorité doit s'exercer, sa force enfin se produire, ce ne doit être, dans les cas les plus généraux du moins, qu'après avoir suivi les conseils de la modération et de la prudence, dans une juste mesure, nécessaire au maintien de sa dignité. C'est donc ainsi que doivent agir les

préfets, en cas de refus ou de négligence des maires d'exécuter l'un des actes qui leur sont prescrits par la loi.

IV. Arrivé à ce point où l'emploi de l'autorité, du commandement, et l'exercice effectif du pouvoir sont devenus nécessaires, la loi ouvre au préfet deux moyens alternatifs, savoir :

Ou de procéder d'office, *par lui-même*, à l'acte omis ou refusé par le maire ;

Ou d'en charger un *délégué spécial.*

Dans l'un et l'autre cas, vous le voyez, une autre autorité est substituée à celle du maire ; le véritable maire est écarté ; un nouveau maire prend pour un moment sa place. Mais l'acte que le chef de la commune n'a pas voulu faire étant une fois accompli, les affaires communales reprennent leur cours habituel, et le maire continue d'exercer ses fonctions comme avant le fait passager ; sauf à l'administration supérieure à apprécier la conduite du maire, à le suspendre de ses fonctions, à le révoquer, à appeler même sur lui la sévérité des lois, dans le cas où elles attacheraient quelque peine au refus ou à l'omission de l'acte, par exemple : des actes de l'état civil, qui sont d'un si grand intérêt pour les familles et pour l'État lui-même, et à l'occasion desquels l'article 50 du Code civil établit la peine d'une amende.

Il a été bien entendu, dans la discussion de la loi, que, quoique le préfet ait suppléé à l'inaction ou au mauvais vouloir du maire, la peine prévue par les lois n'en devrait pas moins être appliquée : la désobéissance du maire n'en serait que plus constante, puisqu'il aurait fallu que le préfet déléguât quelqu'un à la place de ce fonctionnaire.

V. Un mot encore, en terminant mes explications sur cet article. — Vous voyez ici reparaître la qualification de *délégué*, et vous venez de voir dans quelles circonstances il intervient. Vous vous rappellerez donc que, pour l'application des deux lois des 21 mars 1831 sur *l'organisation municipale*, et 18 juillet 1837 sur *l'administration municipale*, il peut y avoir

lieu à l'intervention de trois sortes de délégués, agissant à la place du maire.

D'abord, un délégué *légal*, en cas d'absence ou d'empêchement total du maire, qui le remplace tout à fait dans toutes ses fonctions, durant tout le temps de l'absence ou de l'empêchement.

En second lieu, un délégué *volontaire*, que le maire peut se substituer pour une partie seulement de ses fonctions.

Enfin, un délégué *spécial*, qui est purement temporaire, et qui, de l'autorité du préfet, ne remplace le maire que pour accomplir un acte que le maire aurait refusé ou omis de faire.

— Le chapitre de la loi du 18 juillet 1837 qui est relatif aux attributions des maires, et que je viens de vous expliquer, se termine par un article 16 : j'en réserve l'interprétation pour une autre partie de ce cours ; il est, en effet, relatif aux *formes* dans lesquelles le maire doit *procéder* aux adjudications qui intéressent les communes, et trouvera par conséquent sa place dans la dernière des divisions que j'ai tracées pour mon enseignement général.

VI. Par les articles précédents et les explications dont j'ai accompagné leurs dispositions, vous connaissez donc désormais le caractère général des fonctions des maires et la plus grande partie de leurs attributions ; il est, sans doute, difficile de les embrasser toutes d'un coup d'œil ; mais vos souvenirs pourront être aidés par les divisions générales que je vous en ai tracées : vous vous rappellerez que les maires sont, par le fait seul de leur nomination et tout à la fois, investis de la délégation du *pouvoir royal* dans la commune, et investis du *pouvoir propre municipal;* qu'au premier titre, le maire est l'organe des intérêts généraux et l'agent d'exécution des mesures qui y sont relatives, et qu'au second titre le maire est l'organe des intérêts municipaux, l'agent d'exécution des mesures qui ont pour but d'y pourvoir ;

Que, dans le premier cas, les maires n'agissent que *sous l'autorité* de l'administration supérieure ;

Et que, dans le second cas, ils ne sont soumis *qu'à sa surveillance*, c'est-à-dire qu'alors leur action a beaucoup plus de liberté;

Que c'est en cette dernière qualité, et avec cette latitude, que le maire est chargé de l'administration et de la conservation des biens de la commune, et qu'il est investi de tous les droits dépendant de la police municipale, prise dans le sens le plus étendu.

Enfin, les explications que j'ai dû vous donner de quelques articles de la loi du 21 mars 1831 et de celle du 18 juillet 1837, vous ont fait connaître les formes diverses de leurs actes et la gratuité de leurs fonctions.

VII. Pour terminer cette matière, il ne me reste donc plus qu'à vous dire que, dans l'exercice de leurs fonctions, et quant au respect qui leur est dû, les maires ont absolument les mêmes droits que les sous-préfets et les préfets, et qu'étant investis de l'autorité publique, ils peuvent, au besoin, pour la faire respecter, user des mêmes moyens que leurs supérieurs.

§ V. *Des adjoints aux maires.*

Il faut toutefois nous occuper encore, quelques moments, des *adjoints aux maires*.

I. Par la force des choses, et en vous expliquant ce qui est relatif aux maires, j'ai été conduit à vous faire connaître les règles de la nomination des adjoints, l'ordre hiérarchique dans lequel ils sont placés, la gratuité de leurs fonctions et leurs attributions générales, qui sont celles des maires.

Ce qu'il faut remarquer surtout, c'est que les adjoints sont destinés, par les lois, à *remplacer* les maires empêchés, ou à les *seconder* dans l'exercice de leurs fonctions.

En général, ils n'ont aucune action à exercer, aucune

fonction à remplir, lorsque le maire est présent dans la commune, que d'ailleurs il n'est pas empêché d'agir, et qu'il n'a pas jugé convenable de leur déléguer une partie de ses fonctions.

II. Il y a pourtant quelques cas dans lesquels les adjoints prennent part à certaines opérations administratives, en même temps que les maires :

1° Ainsi, d'après la loi du 3 frimaire an VII, art. 9, un adjoint fait nécessairement partie du conseil des répartiteurs, destiné à procéder, dans chaque commune, à la répartition du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres. (Voy. aussi loi du 21 avril 1832, sur les recettes, art. 17 et 27.)

2° De même, et d'après le décret du 6 mai 1811, relatif à l'assiette des redevances sur les mines, les adjoints doivent être appelés et entendus avec les maires, lorsqu'il s'agit de dresser les états d'exploitation qui doivent servir de base à la matrice de rôle pour la redevance proportionnelle sur les mines concédées. (Art. 18 et 20.)

3° De même encore, d'après l'article 1er de l'arrêté du 6 messidor an X, les adjoints sont chargés, concurremment avec les maires, de délivrer les certificats constatant l'insolvabilité ou l'absence des redevables du trésor public.

Voilà pour ce qui concerne les fonctions administratives.

III. Quant à l'ordre judiciaire, les adjoints participent, comme les maires, à diverses fonctions de cette nature.

Ils sont d'abord rangés, par l'article 9 du Code d'instruction criminelle, à côté des maires, parmi les officiers de police judiciaire.

des commissaires de police et des maires, l'article
...de charge les adjoints de rechercher et de
...ventions de police. (Voy. aussi 14 et 15.)
...les maires sont juges de police, les

des lieutenants généraux de police, avec les mêmes pouvoirs que ceux du lieutenant général de police de Paris, dans tous les lieux où il y avait *parlement*, *siéges présidiaux*, *bailliages, sénéchaussées* et *juridictions royales*.

Et bientôt un autre édit de novembre 1699 établit (en même temps que des procureurs du Roi, des greffiers et des huissiers), des *commissaires de police* dans la résidence de chaque lieutenant général de police.

Les fonctions de ces nouveaux commissaires étaient les mêmes que celles des commissaires de police de Paris.

Selon *Guyot*, dans son *Répertoire*, ces fonctions consistaient, en résumé, à faire exécuter les ordres et mandements des lieutenants généraux de police, à leur faire rapport de tout ce qui concernait la police, et en général à accomplir tout ce qu'avaient le droit de faire, en matière de police, les anciens commissaires au Châtelet de Paris.

Ces fonctions, comme tant d'autres alors, avaient été érigées en titres d'offices héréditaires.

II. Elles ont été supprimées, à la révolution de 1789, avec tous les offices de judicature.

Toutefois, ces fonctions ont été promptement rétablies par l'article 3 du titre 4 de la loi des 21 mai — 27 juin 1790, relative à l'organisation de la municipalité de Paris; les commissaires de police furent placés sous l'autorité du maire, et leurs attributions spéciales furent déterminées.

L'année suivante, les 19—22 juillet 1791, il intervint une nouvelle loi dont le but fut de fixer les règles : 1° de la *police municipale*, qui a pour objet le maintien habituel de l'ordre et de la tranquillité dans chaque commune; 2° de la *police correctionnelle*, qui a pour objet la répression des délits qui, sans mériter une peine afflictive ou infamante, troublent la société et disposent au crime; et cette loi détermina les devoirs des commissaires de police, *dans les lieux où il y en avait alors*.

On ne tarda pas à sentir, comme on l'avait senti un siècle auparavant, le besoin de généraliser cette institution ; et, deux mois après, la loi des 21—29 septembre 1791 statua de la manière suivante :

« Art. 1[er]. Il sera établi, *par le corps législatif, des commissaires de police* dans toutes les villes du royaume où on les jugera nécessaires, après l'avis de l'administration du département.

» Art. 2. Ces commissaires veilleront au maintien et à l'exécution des lois de police municipale et correctionnelle, et ils pourront dresser les procès-verbaux en matière criminelle, conformément à ce qui sera dit ci-après.

» Les municipalités détermineront, selon les localités, et avec l'autorisation de l'administration du département, sur l'avis de celle de district, le détail des fonctions qui pourront leur être attribuées dans les pouvoirs *propres* ou *délégués* aux corps municipaux.

» Art. 3. Dans les lieux où la loi n'aura pas déterminé le mode de la fixation de leur traitement, il sera fixé par le directoire des départements, sur la demande de la municipalité et l'avis du directoire de district, et *payé par la commune.* »

Les articles suivants avaient déterminé les cas, soit de police municipale, soit de police correctionnelle, dans lesquels les commissaires de police devraient dresser des procès-verbaux. L'article 8 leur avait donné le pouvoir d'en dresser « même hors de l'enceinte de leur territoire, pourvu que ce fût dans le territoire de la municipalité. »

Depuis cette époque de 1791, un assez grand nombre d'actes législatifs a statué sur ces fonctions. Elles ont d'abord été conférées par voie d'élection, dans les formes déterminées pour l'élection des municipalités (lois des 1[er]—8 juin 1792); puis les commissaires de police ont dû être nommés par le comité de sureté générale de la Convention, d'après

la loi du 2[illegible] [illegible] an III, [illegible] par l'administration municipale, était [illegible] les articles 2[illegible] et 2[illegible] de la loi du 3 brumaire an IV, livre Ier, titre 2.

III. Enfin un arrêté du gouvernement du 1[illegible] nivôse an VIII avait remis leur nomination et celle des officiers de paix au premier consul, lorsque la loi du 28 pluviôse an VIII, sur la division du territoire et l'administration, est venue poser les règles qui régissent aujourd'hui l'exercice de ces fonctions.

Il est à remarquer, toutefois, qu'elle se tait sur la nomination des commissaires de police. La loi du 21 mars 1831 a gardé, à cet égard, le même silence. Il y a plus : la commission de la Chambre des députés avait proposé un article d'après lequel le maire aurait eu le droit de présenter trois candidats pour la nomination des commissaires de police; mais cette proposition fut vivement combattue. On objecta que les fonctions des commissaires de police se référaient, dans le plus grand nombre des cas, aux attributions du pouvoir central, et qu'il était à craindre que les candidats choisis et présentés par le maire, surtout en raison de leur aptitude aux fonctions de police municipale, n'eussent pas les qualités nécessaires, en les considérant comme auxiliaires de la police générale. Et puis, ajoutait-on, ce mode de présentation locale serait un obstacle à l'avancement des commissaires que leur capacité et leurs services désigneraient pour des résidences plus importantes.

On objectait aussi que, les villes payant elles-mêmes leurs commissaires de police, il était juste qu'au moins elles concourussent à leur nomination. Mais le ministre de l'intérieur, sans contester la vérité du fait, rappelait toutefois que, dans la plupart des villes, le gouvernement leur donnait un supplément de traitement, et souvent, en outre, des gratifications extraordinaires.

L'article de la commission ayant été rejeté, après de longs [illegible]s débats, on est resté, à cet égard, sous l'empire de l'ar-

rété du gouvernement du 19 nivôse an VIII que je vous ai cité tout à l'heure, et d'après lequel la nomination directe des commissaires de police appartient au chef du gouvernement; ou plutôt sous l'empire de l'article 13 de la Charte constitutionnelle, qui remet au Roi la nomination de tous les emplois d'administration publique.

§ 1er. *De la création des commissariats de police.*

I. La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale ne s'est, en aucune manière, occupée du nombre des commissaires de police; nous sommes donc encore, à cet égard, régis par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Or, l'article 12 de cette dernière loi veut qu'il soit établi un commissaire de police dans les villes de 5,000 à 10,000 habitants, et, dans les villes dont la population excède 10,000 habitants, un commissaire de plus par 10,000 habitants d'excédant.

Cette même loi, art. 14, contient, en outre, la disposition suivante : « Dans les villes de 10,000 habitants et au-dessus, il y aura de plus un *commissaire général de police*, auquel seront subordonnés les commissaires de police, et qui sera subordonné au préfet; néanmoins, il exécutera les ordres qu'il recevra immédiatement du ministre chargé de la police. »

Enfin un décret du 24 mars 1811, contenant règlement sur l'organisation de la police générale de l'empire, avait ainsi établi la hiérarchie des pouvoirs en cette matière :

« Art. 1er. Les fonctionnaires dépendant du ministère de la police sont divisés en quatre classes :

» La première se compose des directeurs généraux de police;

» La deuxième, des commissaires généraux de police;

» La troisième, des commissaires spéciaux de police;

» La quatrième, des commissaires particuliers des villes.

» Art. 2. Pour être commissaire spécial, il faudra être âgé

de vingt-cinq ans, justifier d'un revenu personnel de 2,000 fr., ou d'une pension équivalente, assurée au titulaire par sa famille, ou d'une pension de retraite provenant d'un service public quelconque.

» Art. 3. Les commissaires généraux ne pourront être choisis parmi les commissaires spéciaux; les commissaires spéciaux pourront être pris parmi les commissaires particuliers des villes : l'on ne pourra être nommé directeur qu'après avoir rempli les fonctions de commissaire général. »

Telle était, sous le régime impérial, l'organisation générale des fonctionnaires de police. On s'aperçoit facilement qu'elle n'avait été établie sur une aussi large échelle qu'à cause des vastes proportions qu'avait alors l'empire français, qui comprenait, outre nos départements actuels, des départements au-delà des Alpes, le grand-duché de Toscane, le gouvernement de Rome, le gouvernement de la Hollande et des départements appelés de l'Ems-Supérieur, des bouches du Weser, des bouches de l'Elbe!

II. A partir de 1814, et réduit à ses limites de 1790, le pays n'avait plus besoin de ce développement d'agents de tous ordres : aussi furent-ils eux-mêmes réduits aux *simples commissaires de police*, par le décret du 28 mars 1815.

Il est vrai que cet acte, de l'époque historique appelée les *Cent Jours*, créait en même temps sept *lieutenants de police*, chargés d'inspections annuelles; mais cette institution elle-même n'a pas survécu aux besoins momentanés qui l'avaient fait naître.

Ainsi, quant à cette partie du service public, nous vivons, d'une part, sous le régime de l'arrêté consulaire et spécial du 19 nivôse an VIII, qui attribue au chef du gouvernement le droit de nommer directement les commissaires de police, et sous le régime de l'article 13 de la Charte constitutionnelle, qui attribue au Roi la nomination à tous les emplois d'administration publique; et, d'autre part, sous le régime de l'ar-

ticle 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui détermine les lieux où seront établis les commissaires de police.

Toutefois, je crois devoir vous dire que le gouvernement n'entend pas cette disposition légale de telle sorte qu'il lui soit interdit d'instituer des commissaires de police dans des communes qui ont moins de 5,000 habitants; et, de fait, il crée de tels commissariats dans des communes dont la population est inférieure; il est, en cela, dirigé soit par des besoins locaux, quelquefois momentanés, soit par des demandes formées par les conseils municipaux eux-mêmes : il crée et supprime ces commissariats.

Il lui arrive aussi de réunir plusieurs petites communes, pour former l'arrondissement d'un commissaire de police; vous en trouverez deux exemples dans les ordonnances royales des 27 mars 1834 et 8 avril 1835, insérées par extrait au *Bulletin des lois*.

Le gouvernement croit également qu'il est dans son droit, et ce droit me paraît, en effet, incontestable, de créer quelquefois des *commissaires centraux de police*, qui ne sont, à vrai dire, et sous un autre titre, que les *commissaires généraux*, dont l'établissement est autorisé par l'article 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII; je vous en ai ci-dessus donné connaissance.

Ces créations ont lieu, lorsque le gouvernement juge important de donner plus d'unité, d'intensité, de force, à l'action de la police, dans certains pays et certaines circonstances extraordinaires : tels des ferments de guerre civile, telle une révolte armée dans une grande cité, telle la nécessité de surveiller nos frontières voisines d'un pays en révolution.

Le gouvernement crée encore des *commissaires de police spéciaux* dans des occasions d'urgence : tel est celui qu'une ordonnance royale du 30 août 1835 a créé à Clairvaux, avec mission spéciale de surveiller les abords de la maison centrale de détention située dans l'ancienne abbaye de ce nom, et qui renfermait alors des condamnés politiques.

Telles sont les règles aujourd'hui subsistantes pour la création des commissariats de police et pour la nomination des commissaires.

§ II. *Nature des fonctions des commissaires de police.*

I. La nature de leurs fonctions est suffisamment exposée par tout ce qui précède, et vous avez déjà soigneusement sans doute remarqué qu'ils sont tout à la fois les *agents inférieurs du gouvernement central*, pour toutes les *mesures de sûreté générale et d'ordre public*, et les *agents de l'autorité municipale*, pour tout ce qui touche à la *sûreté*, à la *salubrité*, à la *tranquillité* de la commune dans le territoire de laquelle ils sont établis.

Comme *agents du gouvernement*, les commissaires de police sont protégés par l'article 75 de la constitution de l'an VIII, et ne peuvent être mis en jugement pour crimes, délits et contraventions commis dans l'exercice de ces fonctions qu'après autorisation du Roi, en conseil d'État.

II. Les commissaires de police sont subordonnés aux maires immédiatement, et médiatement aux préfets.

Les commissaires généraux ou centraux, lorsqu'il en est créé, sont subordonnés aux préfets; ils correspondent toutefois directement avec le ministre chargé de la police générale du royaume, en exécution de la disposition finale de l'article 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Tant que les commissaires généraux ou centraux existent, les commissaires de police de leur arrondissement leur sont subordonnés, aux termes de ce même article 14.

§ III. *Étendue de leurs attributions.*

I. Quant à l'étendue de leurs attributions, [illegible]
vous dire de ces fonctions vous indi[illegible]
naturellement en attribu[illegible]
tions de *police mun*[illegible]

1° La *police générale* embrasse principalement

Les passeports,
Les cartes de sûreté,
Les permis de séjour,
La mendicité et le vagabondage
La surveillance des prisons.
Les maisons publiques.
Les attroupements,
La police de la librairie et de l'imprimerie,
La police des théâtres,
La vente des poudres et salpêtres
La police des cultes,
Les ports d'armes,
La recherche des soldats réfractaires,
Les fêtes publiques.

2° En ce qui concerne la [illegible]
les commissaires de police [illegible]

La petite voirie,
La liberté et la sûreté de la [illegible]
La salubrité de la cité,
Les incendies, débordements, [illegible] les
dents calamiteux,
La police des bourses [illegible] an IX,
La sûreté du commerce,
Les taxes et mer[illegible] en outre,
La libre circul[illegible]
Les patentes,
Les marché[illegible] r.
La [illegible]

150
350
250
200

tions qui embrassent les fonctions des commissaires de police, en général. Elles sont disséminées dans un grand nombre de lois et de règlements. L'arrêté du gouvernement consulaire du 12 messidor an VIII, relatif au préfet de police du département de la Seine, les résume et en présente nettement le tableau; l'ensemble en étant ainsi tracé, il me paraît suffisant de le reproduire dans les mêmes termes. Il est seulement à remarquer que l'étendue des attributions dépend des lieux et des circonstances. Il y a des commissaires de police qui n'auront jamais à appliquer certaines règles de la police municipale, par exemple celles qui sont relatives aux bourses de commerce, là où il n'y a pas et où il n'y aura sans doute jamais de semblables établissements. J'expliquerai enfin, dans la section suivante, la nature et l'objet des attributions de police générale et de police municipale, dont je viens de présenter l'énumération.

II. Du reste, les commissaires de police, ainsi que les maires, ne sont pas seulement des *agents administratifs;* ils appartiennent aussi, comme eux, à la sphère judiciaire.

L'article 9 du Code d'instruction criminelle les range parmi les fonctionnaires qui, sous l'autorité des cours royales, ont le droit d'exercer la *police judiciaire*, que je vous ai ci-dessus définie.

Le chapitre 2 du livre premier de ce Code, article 11 et suivants, détermine avec détail les droits et les devoirs des commissaires de police, en qualité d'*officiers de police judiciaire*. L'examen de ces dispositions est en dehors du cadre de nos études.

§ IV. *Rémunération des services des commissaires de police.*

I. Les services des commissaires de police sont rémunérés par un traitement gradué d'après l'étendue de la population des communes qu'ils habitent.

Ces traitements ont été déterminés par deux arrêtés des 23 fructidor an IX et 17 germinal an XI.

L'art. 1er du premier de ces arrêtés statue ainsi :

« Le traitement des commissaires de police sera... à Bordeaux, Lyon et Marseille, de 2,400 fr. (Ceux de Paris nous occuperont plus tard.)

» Art. 2. Dans les villes de 40,000 âmes et au-dessus, le traitement sera de 1,800 fr.; — de 1,500 fr. dans les villes de 25,000 âmes jusqu'à 40,000; — de 1,200 fr. dans celles de 15,000 âmes jusqu'à 25,000; — de 1,000 fr. dans celles de 10,000 âmes jusqu'à 15,000.

» Art. 3. Dans les villes qui ont moins de 10,000 âmes de population, le traitement ne sera définitivement fixé, par un règlement d'administration, que sur l'avis du préfet, et après que le conseil municipal de chaque commune aura émis son vœu. »

Ce règlement, relatif aux dépenses des communes, est intervenu le 17 germinal an XI, et porte ce qui suit :

« Art. 4. Les commissaires de police des communes dont la population est au-dessous de 10,000 habitants, recevront un traitement qui ne pourra être au-dessus de 800 fr. »

Le tableau n° 2, joint à cet arrêté, a, du reste, confirmé les autres dispositions établies par l'arrêté du 23 fructidor an IX, que je viens de vous faire connaître.

II. Une indemnité, pour frais de bureau, est, en outre, allouée aux commissaires de police.

Cette indemnité est ainsi déterminée :

Dans les villes	de 100,000 âmes	800 fr.
—	de 40,000 et au-dessus. . .	600
—	de 25,000 à 40,000 . . .	450
—	de 15,000 à 25,000 . . .	350
—	de 10,000 à 15,000 . . .	250
—	au-dessous de 10,000 . . .	200

Tel est aujourd'hui l'état des choses pour les commissaires de police.

III. Quant au traitement des *commissaires généraux* de police, l'arrêté du 17 ventôse an VIII, article 10, l'avait fixé aux quatre cinquièmes de celui des préfets; mais le décret du 25 mars 1811 a statué de la manière suivante:

Les dépenses de chaque direction générale de la police ont été fixées à la somme de 50,000 fr., savoir:

Traitement du directeur	25,000 fr.
Frais de bureaux, de tournée et dépenses diverses.	15,000
Dépenses secrètes	10,000
Total . .	50,000

Cette somme devait être payée, moitié par la ville de la résidence du directeur, et moitié par le trésor public, sur le budget du ministère de la police.

La ville de la résidence devait, en outre, fournir le logement du directeur, tant pour lui que pour l'emplacement de ses bureaux. (Art. 5.)

Les commissariats généraux étaient divisés en trois classes :

1° Le traitement des commissaires généraux de la première classe était fixé à	15,000 fr.
Il leur était alloué, pour frais de bureaux et dépenses accessoires.	10,000
Total . .	25,000

2° Le traitement des commissaires généraux de la deuxième classe était de	10,000 fr.
Leurs frais de bureaux et dépenses accessoires, de	8,000
Total . .	18,000

3° Le traitement des commissaires généraux de la troisième classe était de . . . . 8,000 fr.

Leurs frais de bureaux et dépenses accessoires 5,000

Total . . 13,000

Ce traitement et ces frais devaient être payés comme ceux des directeurs généraux.

Il devait être de même pourvu à leur logement. (Art. 9.)

A chaque commissaire spécial il était alloué une somme de 6,000 fr., dont moitié pour son traitement personnel, et moitié pour frais de toute espèce.

Cette somme devait être payée par les villes qui seraient reconnues pouvoir acquitter cette dépense, et, en cas d'empêchement, par le trésor. (Art. 11.)

Ils devaient être logés par les villes du lieu de leur résidence.

Leurs frais de voyage et de tournée étaient réglés par le ministre de la police et payés séparément (Art. 12.)

Aujourd'hui, c'est l'ordonnance de nomination des commissaires centraux ou spéciaux qui détermine leurs traitements et indemnités, ou bien ce soin est pris par un arrêté postérieur du ministre de l'intérieur.

IV. Quant aux simples commissaires de police, la loi sur l'administration municipale, du 18 juillet 1837, a inscrit, au nombre des dépenses obligatoires des communes, «*le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois.*» (Voy. art. 30, n° 8.)

Or, je viens de vous faire connaître les arrêtés et décrets sur cette matière; ils ont force de loi.

Certaines villes allouent, à leurs commissaires de police, des indemnités ou traitements supplémentaires; mais cette dépense est purement facultative; et l'avantage qu'elles font ainsi à ces fonctionnaires, pour leur témoigner leur approba

tion, peut être retiré, lorsqu'elles le jugent convenable; leurs conseils municipaux en délibèrent.

Au surplus, vous avez vu que le gouvernement, de son côté, alloue souvent, aux simples commissaires de police, un supplément de traitement, et quelquefois des gratifications extraordinaires.

Dans la discussion de la loi de 1837, on avait demandé que la moitié de leur traitement fût mise à la charge de l'État : cet amendement a été repoussé.

V. Le nombre des commissaires de police varie selon les besoins. En dehors de Paris, il y en a de 720 à 740. Leur traitement, à la charge des villes, s'élève à plus de 1,300,000 fr.

La dépense supplémentaire, faite par l'État, ne se porte pas au budget; elle fait partie des dépenses secrètes, dont le ministre de l'intérieur rend compte au Roi directement.

SECTION SIXIÈME.

Régime de l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris.

I. Je vous ai dit plusieurs fois que, pour leur administration, le département de la Seine et la ville de Paris sont placés sous un régime exceptionnel.

Plusieurs motifs ont déterminé le législateur à établir cette spécialité.

Paris est la résidence du gouvernement et le siége de la législature ; sa tranquillité est liée, par cette seule raison, au repos et à la sûreté de l'État entier.

Paris appartient à toute la France : c'est la ville commune, c'est le centre de toutes les relations sociales; elle renferme le dépôt de la plus grande partie de nos richesses nationales, dans les sciences et dans les arts; — ses établissements ne sont pas à son seul usage : tous les Français viennent en profiter ; — ses monuments ne servent pas simplement à sa dé-

coration : la plupart sont consacrés à la gloire nationale, et entretenus aux frais de l'État entier.

La population de Paris est supérieure à celle du département le plus peuplé de la France, et résulte de la réunion durable ou momentanée de natifs de cette ville, de Français venus de tous les départements, et même un peu de tous les pays ; des aventuriers s'y rendent aussi de toutes parts ; elle offre malheureusement des occasions plus fréquentes de séduction, une facilité plus grande pour le désordre et le crime (1).

Enfin les communes rurales qui l'entourent et en dépendent, en quelque sorte, ne contiennent que la dixième partie de sa population. Sans doute, elles ont des intérêts à part, mais elles sont unies par mille liens à la capitale, dont elles forment une sorte de continuation ou de faubourg, bien que quelques unes d'entre elles aient une population qui dépasse celle des grandes villes ordinaires de France : *Belleville,* entre autres, a plus de 20,000 âmes ! les *Batignolles-Monceaux* en ont plus de 15,000 !...

De là, messieurs, la nécessité d'adopter, pour le département de la Seine et pour Paris, un système d'organisation spéciale.

II. Déjà, sous l'ancien régime lui-même, cette position toute particulière, quoique beaucoup moins développée, y avait fait séparer l'*administration municipale*, de la *police* proprement dite.

La première était confiée *au prévôt des marchands de Paris*, l'autre se trouvait entre les mains du *lieutenant général de police*.

Cet état de choses durait depuis le 18 avril 1674, date de l'édit de Louis XIV qui avait créé cette dernière charge.

Les fonctions de *lieutenant général de police* cessèrent au

(1) Voyez M. de Gérando, cours de 1819-1820.

mois de juillet 1789 ; celles du *prévôt des marchands* ne prirent fin que deux mois plus tard. Le premier vint s'en démettre à l'Hôtel-de-Ville, après les événements du 14 juillet; l'autre, après avoir pris part au mouvement révolutionnaire, fut bientôt mis à l'écart par la municipalité *provisoire* de Paris et par son règlement du 7 septembre de la même année!

Toute cette administration fut, pour un moment, dans le chaos. L'ordre toutefois devait renaître sous la main de l'Assemblée nationale, qui s'efforçait de fonder nos nouvelles institutions

III. La loi des 26 février-4 mars 1790, qui divisa la France en 83 départements et en districts, et qui en produisait le tableau, y avait compris *Paris*, en ces termes :

« *Paris.* — L'assemblée de ce département se tiendra dans » la ville de Paris. — Il est divisé en trois districts, dont les » chefs-lieux sont : *Paris, Saint-Denis*, le *Bourg-la-Reine.* — » Les districts de Saint-Denis et du Bourg-la-Reine seront *seu-» lement administratifs.* »

Ces derniers mots voulaient dire qu'il n'y aurait qu'à Paris des établissements judiciaires ; la loi du 4 mars 1790 distribuait, en effet, les établissements judiciaires et ecclésiastiques dans tous les départements et districts, en même temps qu'elle déterminait les chefs-lieux d'administration.

Conformément à la loi des 22 décembre 1789 — 8 janvier 1790, *le département de Paris* fut, comme tous les autres, administré par une assemblée administrative supérieure, sous le titre d'*administration de département* (art. 5); et dans chacun de ces districts fut établie une *administration inférieure*, sous le titre d'*administration de district.* (Art. 6.)

La ville de Paris, comme toutes les autres villes ou bourgs de ce département, reçut enfin une *municipalité* particulière. (Art. 7.)

Comme toutes les administrations de département, celle du

département de Paris fut divisée en deux sections, l'une sous le titre de *conseil*, l'autre sous celui de *directoire*.

Il en fut de même de l'administration de ses deux districts de Saint-Denis et du Bourg-la-Reine.

Quoique, d'après la loi, *Paris* formât aussi, quant à la circonscription, un *district*, il ne reçut pas l'organisation des deux autres.

Une loi des 3-5 novembre 1790 statua, en effet, dans ces termes :

« Art. 1er. La ville de Paris n'aura point d'administration de district.

» Art. 3. L'administration du département, après avoir nommé son directoire, choisira, parmi les vingt-huit membres restants, cinq commissaires, domiciliés à Paris, lesquels, dans les cas qui vont être déterminés, rempliront les fonctions attribuées aux directoires de districts.

» Art. 4. Relativement aux contestations qui pourront s'élever sur la répartition des impositions directes, et l'exécution des travaux publics, ordonnés par l'administration générale, les cinq commissaires exerceront les fonctions attribuées aux directoires de district par les articles 1, 3 et 4 du titre 14 du décret du 16 août dernier, sur l'organisation judiciaire.

» Art. 7. Le directoire administrera immédiatement les biens et domaines nationaux situés dans la ville de Paris.

» Art. 8. La municipalité de Paris communiquera avec l'administration ou le directoire de département, *sans l'intermédiaire des cinq commissaires;* l'administration ou le directoire de département pourra néanmoins charger exclusivement les cinq commissaires des examens ou vérifications qui pourront être utiles au service de l'administration générale.

» Art. 9. A l'exception des dispositions particulières ci-dessus, l'administration du département de Paris se conformera aux dispositions générales, relatives aux administrations de département de tout le royaume... »

IV. Ainsi vous voyez déjà se dessiner le caractère tout spécial de l'administration du département de Paris qui, depuis, a reçu le nom de département *de la Seine.*

En dehors de la ville, cette administration est organisée et fonctionne comme dans tous les autres départements.

A Paris, l'administration du département est exercée directement pour certaines portions du service public.

Enfin, *il n'y a pas d'intermédiaire entre l'administration municipale* et *l'administration départementale.*

Plus tard, nous les verrons se conf..ndre en quelque sorte, ou du moins se réunir dans les mêmes mains.

Quant à présent, en 1790, elles sont encore distinctes.

V. Je viens de vous montrer l'organisation de l'administration départementale, voyons maintenant l'organisation municipale. Je néglige tout à fait, quant au point de vue où nous sommes, les cinq commissaires de l'article 3 ci-dessus, qui ne formaient pas un rouage hiérarchique de l'administration de Paris.

Cette organisation municipale avait précédé la loi des 3-5 novembre 1790; elle résultait de la loi spéciale des 21-27 juin de la même année.

Cette dernière loi avait commencé par supprimer et abolir, tout à la fois, l'ancienne municipalité de Paris et la *municipalité provisoire* qui s'était formée révolutionnairement, et qui subsistait à l'Hôtel-de-Ville ou dans les sections de la capitale. (Titre 1er, art. 1er.)

La commune ou la municipalité de Paris fut renfermée dans l'enceinte des nouveaux murs, qui datait de 1785; les boulevards extérieurs, toutefois, furent également soumis à l'administration municipale. (Art. 3.)

La municipalité fut composée :

D'*un seul maire;*

D'*administrateurs*, au nombre de 16;

D'*un conseil*, composé de 32 membres;

De *notables*, au nombre de 96 ;

D'un *procureur de la commune*, et de deux substituts, ses adjoints. (Art. 5.)

La ville entière fut divisée, par rapport à sa municipalité, en quarante-huit parties, sous le nom de *sections*. (Art. 6 et 7)

Tous les administrateurs municipaux durent être élus par les citoyens actifs de la commune (Art. 8 et 9.)

Le corps municipal se divisa en *conseil* et en *bureau*. (Art. 22.) Le maire et les seize administrateurs composèrent le bureau (Art. 23.) Les trente-deux autres membres composèrent le conseil municipal. (Art. 24.)

Le conseil général de la commune se forma des quatre-vingt-seize notables, réunis aux membres du conseil municipal et du bureau. Ce conseil général ne dut être appelé à s'assembler que pour des affaires importantes. (Art. 20.)

VI. La loi du 27 juin 1790 défendit à la municipalité de Paris, sous peine de nullité de ses actes, de s'approprier les fonctions attribuées, par la constitution ou par les décrets des assemblées législatives, *à l'administration du département de Paris*. (Art. 49.)

La municipalité de Paris eut deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État, et par celle-ci déléguées à l'administration municipale de Paris. (Art. 50.)

Les fonctions *propres au pouvoir municipal*, qu'elle dut exercer sous *la surveillance et l'inspection* de l'administration du département de Paris, furent ainsi déterminées :

1° La régie des biens communs et revenus de la ville ;

2° Le règlement et l'acquittement des dépenses locales, qui durent être payées des deniers communs ;

3° La direction et l'exécution des travaux publics, à la charge de la ville ;

4° L'administration des établissements appartenant à la commune, ou entretenus de ses deniers;

5° L'administration de tout ce qui a rapport à la voirie.

6° Elle fut enfin chargée, au même titre, de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté, de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. (Art. 51.)

C'est de ces dernières attributions, et de quelques autres, que fut plus tard composée *l'administration spéciale de la police dans Paris;* et la loi jetait, en quelque sorte, les fondements de cette organisation par l'article 55, en ces termes: « L'exercice du contentieux de la police, des subsistances, » approvisionnements et autres objets de la municipalité, sera » réglé par la suite. »

Parmi les fonctions *propres à l'administration générale*, la loi déclara que la municipalité de Paris pourrait avoir, par délégation, et sous *l'autorité* de l'administration du département de Paris :

1° La direction de tous les travaux publics qui ne seraient pas à la charge de la ville;

2° La direction des établissements publics qui n'appartenaient pas à la commune et qui n'étaient pas entretenus de ses deniers;

3° La surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés nationales;

4° L'inspection directe des travaux de réparation ou reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte. (Art. 52.)

Le travail du *bureau de la ville*, composé des seize véritables administrateurs, fut divisé en cinq *départements :*

1° Celui des subsistances,

2° Celui de la police,

3° Celui du domaine et des finances,

4° Celui des établissements publics de la ville de Paris;

5° Celui des travaux publics. (Art. 18, t. 3.)

Le bureau était d'ailleurs autorisé à concerter *directement*, avec les ministres du roi, les moyens de pourvoir aux subsistances et aux approvisionnements nécessaires à la capitale. (Art. 19.) La haute importance de ce service avait déterminé cette exception aux règles si rigides de la subordination établie alors, et elle préparait aussi la séparation des *affaires de police* d'avec les *affaires d'administration* proprement dites.

Le maire était le chef de la municipalité, président du bureau et du corps municipal, ainsi que du conseil général de la commune ; il avait voix délibérative dans toutes les assemblées. (Tit. 3, art. 1er.) — Il avait spécialement la surveillance et l'inspection de l'administration confiée aux seize membres du bureau. (Art. 2.)

Toute délibération, tout acte quelconque, destinés à devenir publics, devaient être munis de sa signature ou de son *visa*. (Art. 6 et 7.)

La municipalité de Paris avait enfin un secrétaire-greffier, et deux secrétaires-greffiers adjoints, un trésorier, un garde des archives, un bibliothécaire.

Ils étaient nommés et pouvaient être révoqués par le conseil général de la commune. (Art. 21, t. 1er.)

Telle fut, dès l'origine de notre grande révolution de 1789, l'organisation administrative du département de la Seine et de la ville de Paris; ainsi fut établie la transition de l'ancien au nouveau régime.

VII. A côté de cette organisation se trouvait aussi organisé, par la même loi, le *corps électoral*, dont la municipalité était le produit; et cette organisation était tellement démocratique, qu'elle ne tarda pas à donner au corps municipal une impulsion trop vive, et à le dominer au point de lui faire non seulement secouer tout joug de subordination hiérarchique, mais encore usurper en quelque sorte la souveraine puissance elle-même.

C'est au milieu de la tourmente révolutionnaire, à laquelle elle a tant contribué, que l'organisation administrative de Paris se modifia. Il n'y a guère aujourd'hui qu'un intérêt historique à en rechercher et reproduire les détails; je dois me borner à en extraire, à vous exposer seulement les germes de l'organisation qui subsiste aujourd'hui.

Je vous fais donc remarquer, d'abord, que la division de l'administration de Paris en deux commissions distinctes, dont l'une était chargée de la *police administrative et municipale*, date de la loi du 14 floréal an II, art. 10 et 11;

Ensuite, que la division de Paris en douze municipalités, avec un *bureau central*, a été, pour la première fois, ordonnée par l'article 3 de la loi du 29 vendémaire an IV, sur la division du territoire de la France;

Enfin, que l'article 11 de la même loi a déclaré que la police et les subsistances étaient désormais *des objets indivisibles d'administration*, et qu'il a ordonné que ces deux objets seraient administrés par le bureau central de Paris. Les mêmes mesures étaient prises pour Lyon et Marseille, après Paris, les deux plus importantes villes de France.

VIII. Nous atteignons ainsi à la loi du 28 pluviôse an VIII, rendue à cette époque où il était enfin permis à un gouvernement réparateur de rétablir ou d'introduire l'ordre dans toutes les parties de l'administration de l'État.

Plusieurs des dispositions de cette loi furent immédiatement applicables à Paris et au département de la Seine; les unes étaient générales, les autres spéciales et nominatives.

1° Ainsi, en vertu de l'article 1er de la loi, il fut établi, dans le département de la Seine, comme dans tous les autres, un *préfet*, un *conseil de préfecture* et un *conseil général*.

2° Voici maintenant les dispositions spéciales:

« Art. 16. — A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.

» Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités. »

Art. 17. — « A Paris, le conseil de département remplira les fonctions de conseil municipal. »

Arrêtons-nous ici pour un moment, et considérons les résultats de la loi du 28 pluviôse an VIII.

1° Pour le département de la Seine : un préfet, un conseil de préfecture, un conseil général;

2° Pour la ville ou commune de Paris : un conseil municipal (exactement le même que le conseil général du département), douze maires et vingt-quatre adjoints ;

Puis un préfet de police, et des commissaires sous ses ordres.

Et, remarquez-le bien, ce n'est pas l'administration départementale de la Seine qui est ainsi divisée : *c'est uniquement celle de la ville de Paris*. Cela résulte, de la manière la plus claire, des termes mêmes de l'article 16 : « A PARIS (et non dans le département de la Seine), à Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront *chargés de la partie administrative*; un préfet de police sera *chargé de ce qui concerne la police*. »

Nous verrons plus tard si la force des choses n'a pas fait étendre ces attributions du préfet de police au-delà des limites de la ville de Paris. Je me borne à continuer de signaler, quant à présent, les résultats de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Dès ce moment, Paris compte deux préfets à sa tête : l'un s'appelle *préfet du département de la Seine;* l'autre, *préfet de police*. Voilà les deux principales autorités que nous y rencontrons.

Il y a donc désormais pour nous nécessité, dans la voie des explorations législatives où nous sommes engagés, de suivre ces deux grandes ramifications; et comme nous ne pouvons le faire à la fois sans confusion, je vais m'attacher d'abord à

vous faire connaître la *préfecture de la Seine*, et ensuite la *préfecture de police*.

§ 1er. *Du préfet de la Seine.*

Le préfet de la Seine est, tout à la fois, *le chef administratif du département, et le chef administratif de la ville.*

Examinons donc les attributions de ce fonctionnaire, dans l'une et l'autre de ces positions.

Art. 1er. *Du préfet de la Seine, comme chef du département.*

Comme *chef administratif du département*, le préfet de la Seine est l'organe et l'agent de la puissance royale, en tout ce qui touche aux choses *purement administratives;* il est aussi l'agent d'exécution des mesures prises dans l'intérêt économique du département.

I. Comme organe de l'intérêt général et délégataire médiat de la puissance royale, en ce qui concerne les choses purement administratives, le préfet du département de la Seine est investi d'une grande partie des fonctions remplies par les autres préfets de la France; il est entre autres chargé, à ce titre:

De la direction et de la surveillance des travaux publics dans le département;

De la direction et de la surveillance de la garde nationale;

De la direction des opérations du recrutement de l'armée;

De la mise à exécution des rôles pour le recouvrement des contributions directes, et de l'appréciation des demandes en remise et modération;

De la confection des listes électorales, et du jury, comme aussi de celle des notables commerçants;

De l'exercice de la tutelle administrative, dans les limites de la délégation que les lois et les règlements ont faite aux préfets;

De l'exercice du droit d'élever le conflit d'attributions, relativement aux matières dans lesquelles s'exerce son autorité;

De la surveillance de l'instruction publique;

De l'exercice des actions de l'État, devant les tribunaux judiciaires ou administratifs;

De la convocation du conseil général et des conseils d'arrondissement pour leurs sessions annuelles, et de l'ouverture de la session du conseil général.

II. Comme agent d'exécution des mesures prises dans l'intérêt économique du département, le préfet de la Seine remplit les fonctions de tous les autres préfets de la France; en conséquence :

Il prépare et propose le budget spécial du département;

Il présente, au conseil général, son compte annuel d'administration;

Il gère les propriétés départementales;

Il rend exécutoires les rôles et états des contributions extraordinaires, et des ressources éventuelles du département; il en surveille le recouvrement;

Il met à exécution les délibérations du conseil général, régulièrement autorisées, qui sont relatives à des acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales, ainsi qu'aux changements de destination des édifices et bâtiments départementaux;

Il opère lui-même, et sans autorisation préalable, mais seulement après avoir pris l'avis du conseil de préfecture, les acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr.;

Il poursuit la demande d'autorisation nécessaire pour accepter les legs et donations faits au département, et il y pourvoit, à titre conservatoire;

Il exerce les actions du département, et fait tous les actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance;

Il accepte enfin, pour le département, les transactions régulièrement autorisées.

Toutes ces attributions, communes à tous les préfets, je le répète, sont établies et résumées dans la loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale.

Art. 2. *Du préfet de la Seine, comme chef de la ville de Paris.*

I. Comme *chef administratif de la ville*, voici les dispositions légales qui déterminent la position de ce préfet.

La loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale de la France, avait déclaré, par son article 55 et dernier, qu'il serait statué, par une loi spéciale, sur l'organisation municipale de la ville de Paris.

La loi du 20 avril 1834 a satisfait à cette obligation.

D'après son article 11 : « *Le corps municipal de Paris* se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints, et des conseillers élus par la ville de Paris. »

D'après l'article 12 : « Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des douze arrondissements de Paris, » c'est-à-dire douze maires et vingt-quatre adjoints.

« Ils sont choisis, par le Roi, pour chaque arrondissement, sur une liste de douze candidats, nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans, et toujours révocables. »

D'après l'article 14 : « *Le conseil municipal* de la ville de Paris se compose de trente-six membres qui... sont élus par les douze arrondissements de Paris, pour faire partie du conseil général du département de la Seine. »

Selon l'article 15 : « Le Roi nomme, chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil... »

Enfin, d'après l'article 16 : « Le préfet de la Seine et le pré-

fet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal; ils y ont voix *consultative.* »

II. Dans tout le reste de la France, c'est le maire qui est le chef de l'administration municipale.

Ainsi donc : 1° à Paris, il faut remarquer une première exception à ce régime général : le préfet de la Seine est chef de la ville, et le préfet de police partage avec lui cet honneur et cette charge; tous deux, en effet, sont placés à la tête du corps municipal, dont ils font partie.

Et toutefois, 2° ni l'un ni l'autre de ces deux préfets ne préside le conseil municipal. C'est un membre du conseil qui en est chargé par la loi, et c'est le Roi qui l'investit, chaque année, de ces fonctions importantes.

C'est ici que se montre la seconde anomalie, et de nouveau la position tout exceptionnelle de l'administration de la capitale.

3° Il y a plus: les deux préfets ne font pas même partie du conseil municipal; ils n'ont que le droit d'assister à ses séances; ils ne peuvent pas prendre part à ses délibérations.

C'est ici la troisième exception à la législation générale.

4° La quatrième n'est pas moins digne de remarque, et la voici:

Ni les maires de Paris ni leurs adjoints ne sont, *de droit*, membres du conseil municipal; la loi ne leur donne pas même, comme elle le donne aux deux préfets, le droit d'y assister!

Dans les chambres législatives, et durant la discussion de la loi du 20 avril 1834, on avait formellement proposé de déclarer les douze maires, au moins, membres, *de droit*, du conseil municipal; mais cette proposition a été repoussée par deux principaux motifs:

D'abord, on n'a pas voulu conférer ainsi aux maires, subordonnés du préfet, le droit d'examiner ses *comptes d'administration*, et de juger sa gestion.

Nulle part, en effet, une telle chose n'arrive, que le préfet rende compte à ses subordonnés.

Ensuite on a fait remarquer que, d'après la loi sur laquelle on délibérait alors, les maires de Paris devaient être le produit d'une désignation toute spéciale; qu'ils pourraient avoir été élus par une majorité d'électeurs moins considérable que celle qui aurait choisi les conseillers municipaux; qu'ainsi leur position ne serait pas la même; que, d'ailleurs, s'ils n'étaient introduits dans le conseil municipal qu'en leur qualité de maires, le gouvernement pourrait, en leur enlevant cette qualité, dénaturer la composition du conseil municipal; et qu'enfin les douze maires, choisis par lui et entrant dans le conseil municipal, viendraient peut-être abusivement changer la majorité dans les délibérations, quand le gouvernement le voudrait ainsi.

Ces motifs, plus ou moins plausibles, ont paru suffisants; et il reste que les maires et adjoints de Paris, quoique faisant, comme les deux préfets, partie intégrante du *corps municipal*, ne sont pas membres du conseil municipal, et n'ont pas le droit d'assister à ses séances.

Il est d'ailleurs parfaitement entendu que les maires et adjoints de Paris peuvent être élus membres du conseil municipal; mais c'est à ce seul titre qu'ils peuvent en faire partie. C'est dans ce sens que la loi s'exécute.

III. Ainsi, de tout ce que je viens de vous exposer, il résulte que, quant *à la partie administrative* proprement dite, le préfet de la Seine est *le premier maire* de la ville de Paris, et que, *en ce qui concerne la police*, le préfet de police doit aussi être considéré comme tel. Une erreur assez commune fait croire que cette qualification (qui est plutôt du langage du monde que de celui du droit) ne peut être donnée qu'au préfet de la Seine; la vérité légale est que l'un et l'autre préfets sont, chacun pour des attributions distinctes, *les chefs de l'administration de la ville de Paris*. Celui de la Seine ne doit son espèce de prééminence

nence apparente qu'à cette circonstance, qu'il jouit, par le fait et pour certains avantages matériels, de la position de l'ancien *prévôt des marchands de Paris.*

Quant à la subordination à laquelle il est soumis, comme chef de la ville ou du corps municipal, pour la partie administrative, il est évident que, réunissant en sa personne la qualité supérieure de préfet du département et la qualité inférieure de *maire central* pour la partie administrative, les actes qu'il fait comme maire central de Paris ont nécessairement, par la force même des choses, l'approbation du préfet de la Seine, et que par conséquent il n'a même, pour les affaires municipales, d'autre supérieur hiérarchique que le ministre de l'intérieur, et chacun des autres ministres secrétaires d'État pour les matières qui sont dans leurs attributions.

IV. Quelle est maintenant l'étendue des attributions propres du préfet de la Seine, comme chef de l'administration municipale de Paris?

A l'exception de celles qui ont été détachées pour former le domaine du préfet de police, il faut reconnaître que le préfet de la Seine a toutes celles qui appartiennent, dans toute la France, au pouvoir municipal; il n'y a de différence que dans l'importance des intérêts auxquels il préside et qui sont tout à fait hors de ligne.

Ainsi, c'est à titre de *maire central, pour les affaires purement administratives*, qu'il a :

1° La plus grande partie de la gestion financière de la ville,

2° La répartition des contributions directes,

3° L'administration et la direction de la garde nationale,

4° L'état civil et politique des citoyens,

5° Les formalités relatives à toutes les élections,

6° La direction et la surveillance des travaux de la ville,

7° L'administration et la conservation des propriétés communales,

8° La surveillance de l'instruction publique,

9° La direction et la surveillance de tous les établissements d'humanité et de bienfaisance,

10° L'administration de la grande voirie,

11° Les actions de la ville de Paris, tant en demandant qu'en défendant;

Et, à l'exception des *matières de police*, désignées dans les lois que je vous ferai connaître, toutes les autres attributions ordinaires des maires, dans la sphère du *pouvoir propre* à l'autorité municipale, que je vous ai détaillées en vous expliquant, il y a peu de jours, les articles 9 et suivants de la loi du 18 juillet 1837, qui, jusqu'à nouvel ordre, peut servir à résumer celles du préfet du préfet de la Seine, comme maire central de Paris, *pour la partie administrative.*

Cette loi, il est vrai, par son article 74 et dernier, dispose qu'il sera statué, par une loi spéciale, « sur l'administration municipale de Paris. » Mais il n'en est pas moins vrai que cette même loi de 1837 a peu innové; qu'elle n'a guère fait que confirmer, en les coordonnant, les différentes dispositions préexistantes, et qu'on y peut, dans ce moment, puiser, comme je viens de le faire, la désignation des attributions qui sont actuellement le partage de celui des deux maires centraux de Paris qui est chargé de la partie administrative.

Mais on comprend qu'à cause des éléments dont se compose le conseil municipal de Paris, de la double qualité de ce chef du corps municipal, et surtout du partage définitif d'attributions à faire entre les deux préfets, une loi spéciale soit nécessaire, et il est à désirer qu'elle soit, le plus tôt possible, soumise à l'examen de la législature.

Art. 3. *Des maires actuels de Paris.*

Mais, au milieu de cette organisation, quel est le rôle et quelles sont les attributions des douze maires et des vingt-quatre adjoints de Paris?

I. Je rappelle d'abord qu'ils font *partie du corps municipal :* c'est ce qu'a positivement établi l'article 11 de la loi spéciale du 20 avril 1834.

J'ajoute que, malgré la part faite aux deux préfets, comme chefs suprêmes de l'administration municipale, les attributions des maires de Paris ont encore une grande importance. Elles sont relatives :

A l'état civil,
A l'état politique,
A la garde nationale,
A l'instruction primaire,
Aux cultes,
Au commerce,
A l'exercice de l'art médical,
Aux secours publics,
Aux sépultures,
Aux importations d'armes,
Au recrutement de l'armée,
Enfin aux contributions.

Ces attributions, dont les maires de Paris sont investis, résultent soit de dispositions législatives, soit de règlements, soit d'une délégation constante du préfet de la Seine; elles n'embrassent, à vrai dire, que cette partie des fonctions municipales qui peut s'exercer divisément, et qui met particulièrement l'autorité locale en rapport immédiat avec les citoyens.

II. Ces attributions sont généralement si peu connues du public, et même du plus grand nombre des administrateurs, que je crois devoir entrer dans quelques courtes explications sur chacune d'elles.

1° *Quant à l'état civil*, les maires de Paris sont chargés de tout ce qui concerne la tenue et la conservation des registres de l'état civil,

De la célébration des mariages,

De la constatation des décès à domicile et dans les hôpitaux,

De la délivrance des expéditions de tous les actes qu'ils ont reçus.

2° *Quant à l'état politique*, ils sont chargés :

De recevoir les déclarations de fixité de domicile, de la part des étrangers;

D'examiner les demandes de lettres de naturalisation faites par ceux-ci et de donner leur avis sur ces demandes;

De transcrire, sur les registres de l'état civil, ces lettres de naturalisation, lorsqu'elles ont été accordées et qu'elles sont présentées;

De donner leur avis sur les demandes en réhabilitation des condamnés libérés;

De former et réviser les listes électorales et du jury (L. du 2 mai 1827 et 20 avril 1834);

De préparer la formation des états de recensement de la population.

3° *Quant à la garde nationale,* les maires de Paris sont chargés :

De tenir le registre matricule de tous les gardes nationaux de leur arrondissement (L. 14 juillet 1837, art. 2, § 1er);

De renvoyer devant le conseil de discipline les Français, ayant à Paris leur domicile réel ou leur résidence habituelle, qui ne se sont pas conformés aux dispositions de la loi relative à l'inscription sur le registre matricule (*Ib.*, § 5);

De nommer les membres du conseil de recensement (art. 4, § 1);

De présider ce conseil (*Ib.*, § 5);

De régler, sous l'approbation du préfet, la circonscription des bataillons et compagnies (*Ib.*, art. 8);

De présider les assemblées électorales destinées à pourvoir à la nomination aux grades (*Ib.*, art. 16);

De recevoir les déclarations de recours devant le jury de

révision, formés par les gardes nationaux contre les opérations électorales (*Ib.*, art. 25, § 4);

Et, en général, de remplir toutes les autres fonctions qui sont déterminées, pour les maires, par la loi du 22 mars 1831.

4° *Quant à l'instruction primaire :*

Les maires de Paris exercent, par l'intermédiaire des dames inspectrices, une surveillance sur les écoles et les pensionnats de demoiselles;

Ils concourent à l'établissement et à la surveillance des écoles élémentaires de garçons, ainsi qu'au choix des instituteurs communaux.

Ils président, chacun dans leur arrondissement, le comité local qui est chargé de la surveillance de l'instruction primaire dans cet arrondissement;

Le plus ancien d'entre eux fait partie du comité central, institué pour toutes les écoles primaires de la ville;

Ils délivrent, sur l'attestation de trois habitants notables, le certificat de moralité exigé de tout individu qui veut exercer la profession d'instituteur primaire. (Ordonnance royale, 8 novembre 1833, articles 1, 5 et 6.)

5° *Quant aux cultes :*

Les maires de Paris font partie des conseils de fabrique, et prennent part à leur administration;

Ils présentent des candidats pour le renouvellement des membres de ces conseils de fabrique;

Ils donnent leur avis sur la position des héritiers des testateurs, à l'occasion des legs faits en faveur de ces établissements religieux.

6° *Quant au commerce :*

Ils concourent à la formation des listes des notables commerçants, destinés à présenter des candidats pour la nomination des membres des chambres de commerce.

7° *Quant à l'exercice de l'art médical :*

Ils préparent les listes légales des personnes exerçant l'art

de guérir, qui habitent dans l'enceinte de leur arrondissement (Loi 21 germinal an XI, titre 4, art. 28);

Ils cotent et paraphent les registres sur lesquels les pharmaciens sont tenus de faire inscrire, par les acheteurs de substances vénéneuses, leurs noms, qualités et demeure, ainsi que la nature et la quotité de drogues qu'ils achètent, l'emploi qu'ils se proposent d'en faire et la date du jour de l'achat. (*Ib.* § 6, art. 34 et 35.)

8° *Quant aux secours publics :*

Ils président les bureaux de bienfaisance chargés de la distribution des secours à domicile ;

Ils dirigent et surveillent la distribution de tous ces secours (Ordon. 2 juillet 1816 et 29 avril 1831);

Ils ont enfin une attribution purement temporaire, celle de présider la commission de tutelle des orphelins de juillet. (Ord. roy. 25 août 1831.)

9° *Quant aux sépultures :*

Ils délivrent les concessions temporaires de terrains dans les cimetières ;

Ils concourent à la surveillance du service de l'entreprise des inhumations ;

Ils délivrent les dispenses de la taxe des inhumations, en faveur des indigents.

10° *Quant aux importations d'armes :*

Ils sont appelés à revêtir de leur *visa* les acquits-à-caution pour l'importation des armes fabriquées à l'étranger. (Loi 22 août 1792.)

11° *Quant au recrutement de l'armée :*

Chaque année, ils établissent le tableau de recensement des jeunes soldats appelés ;

Ils reçoivent les déclarations d'exemption ;

Ils dressent les listes pour le tirage au sort ;

Ils assistent au conseil de révision ;

Ils délivrent, aux soldats désignés, les ordres de départ (Loi du 21 mars 1832);

Ils donnent leur avis sur les demandes de congé des militaires appartenant à leur arrondissement;

Ils reçoivent les engagements militaires pour l'armée;

Ils délivrent les certificats attestant que l'on a satisfait à la loi du recrutement.

12° *Quant aux contributions :*

Ils reçoivent les réclamations présentées par les contribuables pour décharge ou réduction de contributions foncière, personnelle, mobilière et des patentes (Loi du 2 messidor an VIII);

Ils tiennent registre des déclarations des contribuables, soit pour contributions personnelle et mobilière, soit pour celle des patentes;

Ils communiquent aux propriétaires le résultat des évaluations foncières;

Enfin ils procèdent à la vérification des pertes éprouvées par force majeure, et qui peuvent donner lieu à des dégrèvements.

(Lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818, 26 mars 1831 et 21 avril 1832.)

III. Les maires actuels de Paris, même avec les attributions qu'ils tiennent des lois et règlements, sont sous la dépendance du préfet de la Seine, et cette dépendance est d'autant plus étroite qu'il est tout à la fois investi des fonctions de *chef administratif de l'administration municipale*, et de *représentant et délégataire de l'autorité royale* dans le département de la Seine.

Il ne faudrait pas croire, toutefois, que le préfet de la Seine fût le maître de retirer, des mains des maires de Paris, les pouvoirs ou attributions que ces derniers exercent aujourd'hui; alors même que le droit absolu favoriserait cette pré-

tention, il faudrait reconnaître que la prudence la condamnerait.

Tout ce que je peux vous dire, à cet égard, c'est qu'il est désirable que la loi spéciale qui doit statuer sur l'administration municipale de Paris règle tous ces points, d'une manière conforme aux convenances, à l'équité, à l'intérêt local et général.

IV. Au surplus, quel que soit le degré de leur indépendance vis-à-vis du préfet, les maires de Paris et leurs adjoints sont assimilés à tous les autres maires et adjoints de France, pour le respect dû à l'autorité qu'ils exercent.

§ II. *Du préfet de police.*

Le préfet de police est investi d'une portion de l'autorité *préfectorale* du département de la Seine, et d'une portion de l'autorité *municipale* de la ville de Paris; il y a donc nécessité de le considérer sous ces deux rapports, comme nous l'avons fait pour le préfet de la Seine.

Ainsi, je vais vous entretenir, d'abord, de la portion d'attributions par lesquelles le préfet de police participe à l'administration *préfectorale.*

Art. 1er. *Du préfet de police, comme autorité préfectorale.*

I. L'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que je vous ai déjà fait connaître, avait [quoiqu'il lui donnât bien le nom de *préfet*] semblé borner les fonctions de ce magistrat à ce qui concernait la police municipale. « *A Paris*..., disait-il, un » préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police. »

L'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII a été plus explicite.

D'abord, la première section de cet arrêté contient d'importantes *dispositions générales.*

Son article 1er est, en effet, ainsi conçu :

« Le préfet de police exercera ses fonctions, ainsi qu'elles » sont déterminées ci-après, *sous l'autorité immédiate* des mi- » nistres ; il correspondra *directement* avec eux, pour les objets » qui dépendent de leurs départements respectifs. »

Déjà, ce premier point est à remarquer, puisque le législateur n'a placé aucun intermédiaire entre le préfet de police et les ministres.

II. Ses fonctions sont ensuite rangées dans deux catégories différentes : les unes sont de *police générale*, les autres de *police municipale*.

Les attributions de *police générale* comprennent : les passeports, les cartes de sûreté, les permissions de séjourner à Paris, la mendicité et le vagabondage, la police des prisons, les maisons publiques, les attroupements, la police de l'imprimerie et de la librairie, la police des théâtres, la vente des poudres et salpêtres, les cultes, les ports d'armes, la recherche des déserteurs, les fêtes publiques.

Un second arrêté du gouvernement consulaire, du 3 brumaire an IX, est bientôt venu agrandir la sphère des pouvoirs du préfet de police. Voici ses termes :

« Art. 1er. Le préfet de police de Paris exercera son autorité » *dans toute l'étendue du département de la Seine*, et dans les » communes de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres, du *département de Seine-et-Oise*, en ce qui touche les fonctions qui » lui sont attribuées par l'arrêté des consuls du 12 messidor » an VIII :

» Art. 5, sur la mendicité et le vagabondage ;

» Art. 6, § 1, 2 et 3, sur la police des prisons ;

» Art. 7, 8 et 9, sur les maisons publiques ;

» Art. 10, sur la librairie et l'imprimerie ;

» Art. 13, sur les poudres et salpêtres ;

» Art. 19, sur la recherche des militaires et marins déserteurs, prisonniers de guerre, mais par droit de suite, lors-

qu'ils se sont réfugiés dans les autres communes du département;

» Art. 23, sur la salubrité;

» Art. 24, § 4, sur les débordements et débâcles;

» Art. 26, sur la sûreté du commerce;

» Art. 32, § 1, 2 et 3, sur la surveillance des places et lieux publics;

» Art. 33, sur les approvisionnements.

— » Art. 2. Le préfet de police aura, à cet effet, sous ses ordres, *pour cette partie de ses attributions seulement*, les maires et adjoints des communes, et les commissaires de police, dans les lieux où il y en a d'établis; il correspondra avec eux directement, ou par l'intermédiaire des officiers publics sous ses ordres, et il pourra requérir immédiatement, ou par ses agents, l'assistance de la garde nationale desdites communes.

» Art. 3. Le préfet de police remplacera le préfet du département de la Seine pour la délivrance des passeports à l'étranger. »

Ainsi, pour les matières déterminées par ce second arrêté consulaire du 3 brumaire an IX, il ne peut être douteux que le préfet de police participe à l'administration du département de la Seine; il y a plus, et dans la même sphère d'attributions, il participe à l'administration *du département de Seine-et-Oise*, dans les trois communes désignées.

Aussi, depuis cette époque, et dans un grand nombre de ses actes, le préfet de police a-t-il pris la qualification de préfet de police *du département de la Seine, et des communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, du département de Seine-et-Oise.* Pour preuve, je vous citerai, entre autres, une ordonnance de police du 23 juin 1808, concernant les cérémonies de l'inhumation du cardinal Dubelloy; une autre ordonnance de police, du 6 novembre 1812, concernant les billards publics, et sans interruption toutes celles qui sont intervenues

jusqu'à la fin du mois de mai 1814, époque de la création passagère d'un directeur général de la police...

Cette qualification, au surplus, paraît avoir sa source dans un arrêté du premier consul, en date du 14 floréal an x, qui, pour donner un témoignage de satisfaction à M. Dubois, le premier agent investi des fonctions de préfet de police, qui a reçu la mission d'organiser ce grand service, et qui s'y est montré fort habile administrateur, l'a nommé conseiller d'État, et l'a positivement désigné sous ce titre : *Préfet de police du département de la Seine.*

Il est donc incontestable que cette qualification appartient au préfet de police; et il suit de là que, pour toutes les matières de police *générale* ou *locale* qui sont énumérées dans l'article 1er de l'arrêté du 3 brumaire an IX, l'autorité du préfet de police est substituée à celle de son collègue, le préfet du département de la Seine, dans toutes les communes de ce département, et, dans celles désignées du département de Seine-et-Oise, à l'autorité du préfet de ce département.

C'est pour cela que l'article 2 du même arrêté du 3 brumaire an IX met, non pas seulement les commissaires de police, mais encore *les maires et les adjoints de toutes ces communes*, sous les ordres du préfet de police.

D'où la conséquence que le préfet de police a le droit : 1° d'exercer son autorité, c'est-à-dire de prescrire, dans ces communes, toutes les mesures de *police générale* qu'il juge utiles; 2° d'exercer sa surveillance, c'est-à-dire de contrôler, dans ces mêmes communes, tous les arrêtés des maires portant réglement, soit momentané, soit permanent, sur *toutes les matières de police municipale* qui sont déterminées par ce même arrêté.

Le préfet de la Seine n'a conservé d'autorité, à l'égard des règlements de ces maires, que pour les matières de police qui ne sont pas énumérées dans l'arrêté du 3 brumaire an IX.

La loi générale du 18 juillet 1837, sur l'administration mu-

nicipale, n'a apporté, sur ce point, aucun changement aux pouvoirs respectifs des deux préfets ; et il a été reconnu formellement, par un avis du conseil d'État, du 29 mai 1839, adopté par le ministre de l'intérieur, que, spécialement, l'arrêté du 3 brumaire an IX, qui détermine les attributions du préfet de police *dans le département de la Seine et dans quelques communes du département de Seine-et-Oise*, n'a pas été abrogé par la loi du 18 juillet 1837.

La conséquence est que, jusqu'à ce qu'une loi spéciale, réservée pour Paris, soit intervenue [et cette loi, sans doute, ne changera rien aux bases mêmes de l'organisation et à la généralité des attributions], il faut tenir pour certain que, pour la part d'attributions qui lui est faite, le préfet de police est investi de la qualité de préfet du département de la Seine, et que, dans cette sphère, il peut et doit y exercer les pouvoirs qui appartiennent aux autres préfets du royaume.

III. Cette qualité résulte, en outre, de ces trois circonstances, à savoir :

1° Que, par l'arrêté du 3 brumaire an IX, art. 3 et dernier, la délivrance des passeports pour l'étranger, qui, par toute la France, est confiée aux préfets, a été distraite des pouvoirs du préfet de la Seine, pour être attribuée au préfet de police;

2° Que l'article 2 de l'arrêté consulaire du 6 messidor an X reconnaît au préfet de police le droit de présider le conseil de préfecture du département de la Seine, pour connaître de toutes les affaires contentieuses administratives qui sont dans les attributions dudit préfet de police, d'après le règlement des consuls du 12 messidor an VIII et autres actes postérieurs, et des dispositions de la loi du 29 floréal an X, relatives aux contraventions en matière de grande voirie;

3° Qu'une ordonnance royale du 18 décembre 1822 a déclaré que le préfet de police peut élever le conflit d'attributions, pour les affaires administratives qui sont placées dans son ressort : jusque là, les conflits n'avaient, même pour ces

affaires spéciales, pu être élevés que par le préfet du département de la Seine.

IV. Mais veuillez remarquer que le préfet de police, même en tant qu'il est investi, pour tout le département de la Seine, d'une partie des attributions ordinaires des autres préfets, n'entre pas en relations directes avec le *conseil général* de ce département;

Qu'il n'est, pour toutes ces attributions, soumis qu'à l'autorité des ministres, laquelle, vis-à-vis de lui, est *immédiate;*

Et que si, pour les services qui lui sont confiés, il était nécessaire d'obtenir, par exemple, un grand travail de construction qui, d'après les lois, serait à la charge du département de la Seine, la proposition devrait en être faite, au conseil général, par son collègue le préfet de la Seine (1).

N° 1. *Attributions de police générale.*

La nature et l'étendue des attributions du préfet de police, comme autorité préfectorale, étant bien reconnues et déterminées, il ne me reste plus qu'à reporter votre attention sur l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, à vous exposer les attributions de *police générale* que le préfet a le droit d'exercer, d'après le décret du 3 brumaire an IX, sur toutes les communes du département de la Seine et sur trois communes du département de Seine-et-Oise.

Mais auparavant il est nécessaire que je vous dise un mot de la dernière disposition que je viens d'énoncer. *Saint-Cloud, Sèvres* et *Meudon* ont été réunis à la circonscription territoriale attribuée au préfet de police, parce que ces communes, limitrophes du département de la Seine, possèdent des résidences royales, et que l'on a considéré qu'il y avait un grand intérêt public à les placer ainsi sous l'action et la surveillance du magistrat auquel on remettait, dans Paris, tout à la fois, la sû-

(1) V. Arrêté du 3 brumaire an IX, art. 34.

reté du gouvernement et celle du prince et de sa famille. — Cela entendu, je reprends l'arrêté du 12 messidor an VIII, et je vais vous offrir quelques explications sur tous les points que je vous ai signalés tout à l'heure, et vous montrer quels sont, à leur égard, les motifs et l'étendue des attributions du préfet de police.

1° PASSEPORTS. — *Les passeports,* vous vous en êtes sans doute déjà rendu compte, sont des actes délivrés par l'autorité à un individu, non seulement pour qu'il puisse, librement et sans être inquiété, aller et venir d'un lieu à un autre, mais encore pour qu'en cas de besoin il lui soit donné aide et protection par toutes les autorités civiles et militaires.

Ces actes sont la sauvegarde des bons citoyens et l'effroi des malfaiteurs. La société, sans doute, n'a pas le droit d'empêcher ses membres de quitter leur domicile, de circuler, de voyager, même au-dehors du royaume; mais elle est intéressée à demander à chacun, hors de la commune où il réside, ce qu'il est, et s'il n'est pas comptable, envers le pays, de quelque méfait qui en aurait troublé l'ordre et la sécurité.

Sous ce rapport, on peut donc dire que « le passeport est un acte de reconnaissance émané de l'autorité, qui, en attestant la qualité de celui qui en est porteur, certifie implicitement qu'au moment où il a quitté sa résidence habituelle, il n'était prévenu d'aucun crime, délit ou contravention dénoncés à l'autorité (1). »

La loi du 10 vendémiaire an IV, titre 3, art. 1er, interdit à tout individu de quitter le territoire de son canton, et de voyager, sans être muni d'un passeport délivré par le maire de sa commune.

Je n'ai point, dans ce moment, à vous faire le complet exposé de la législation sur cette matière et sur celles qui vont suivre; vous savez que nous ne nous occupons, cette année,

(1) Voyez M. de Gérando, *Institutes*, tome III, page 316.

que de l'*organisation* des agents de l'administration publique et de leurs *attributions*. Je dois donc me borner à vous dire : — Ce que les préfets et les maires sont, d'après les lois générales de police, chargés de faire, dans tous les autres départements et communes de France, le préfet de police est appelé à le faire dans le département de la Seine, dans trois communes du département de Seine-et-Oise, et dans la ville de Paris.

Ainsi, d'après l'article 3 du décret du 12 messidor an VIII, c'est à lui qu'il appartient :

1° De délivrer les passeports pour voyager de Paris dans l'intérieur du royaume;

2° De viser les passeports des voyageurs qui viennent à Paris;

3° De viser aussi les permissions ou congés des militaires ou marins qui en ont obtenu et qui veulent résider ou séjourner à Paris : ce qui ne les dispense pas de remplir les formalités prescrites par les règlements militaires.

L'arrêté de messidor an VIII ne parlait que des passeports à l'intérieur du royaume; mais, de fait, le préfet de police délivre aussi ceux qui sont destinés pour les voyages à l'étranger. Dans les départements, c'est aux préfets qu'appartient ce droit, et c'est à titre de préfet aussi qu'il les délivre à Paris, d'après l'article 3 de l'arrêté du 3 brumaire an IX. (Loi du 10 vendémiaire an IV, art. 1 et 2.)

2° CARTES DE SURETÉ. — Ce que les passeports sont pour la circulation dans le royaume et à l'étranger, les *cartes de sûreté* étaient destinées à l'être pour le séjour et la circulation dans la ville de Paris.

D'après la loi du 19 septembre 1792, « *tout citoyen de » Paris*, âgé de vingt et un ans, est tenu de se pourvoir d'une » *carte de sûreté*. »

Et l'article 4 de l'arrêté du 12 messidor an VIII attribue au préfet de police le droit de délivrer ces cartes.

Ce même article 4 veut aussi que, « s'il a besoin, à cet effet,

de renseignements, il puisse faire prendre, par les commissaires de police, ou demander des extraits des registres civiques, des tableaux de population que tiennent les municipalités, et des états d'indigents : les bureaux de bienfaisance doivent lui donner copie de leurs états de distribution (de secours). »

Aujourd'hui, cette mesure s'applique presque exclusivement aux individus de la classe ouvrière, aux journaliers proprement dits, aux serviteurs et domestiques; elle a pour but d'atteindre les vagabonds et gens sans aveu, qui cherchent un refuge dans cette grande cité, qui pourraient se cacher dans les professions que je viens de nommer, et qui, par leurs désordres, étant privés de moyens habituels d'existence, menacent incessamment les propriétés, le repos et la sûreté de ses habitants.

3° Permis de séjour. — Les *permis de séjour* sont encore des mesures du même ordre; mais celles-ci n'atteignent pas les résidents; elles ne s'adressent qu'*aux voyageurs* arrivant dans Paris. C'est une espèce de passeport pour qu'ils puissent circuler dans la capitale; son nom pratique est même *passe*.

La délivrance de ces passes est dans les pouvoirs du préfet de police, d'après l'article 5 de l'arrêté du 12 messidor an VIII.

Les voyageurs n'ont pas besoin d'en demander une, s'ils ne doivent pas rester plus de trois jours à Paris.

4° Mendicité et vagabondage. — La *mendicité* est l'une des plaies de la société; l'autorité administrative prend habituellement des mesures propres à la *prévenir;* elle forme des établissements destinés à recevoir des mendiants non valides, ou bien elle leur distribue des secours à domicile, que vient accroître, à grands renforts, l'inépuisable charité privée.

La société développe encore, chaque jour, par d'immenses travaux publics, pour la classe ouvrière, les moyens de gagner un légitime salaire. On a dit avec raison que les fonds votés à cet effet sont *la liste civile du pauvre*.

Elle a donc le droit de *réprimer* la mendicité.

Une suite de lois, dont les principales sont celles des 19 mars 1793, 24 vendémiaire an II, 27 ventôse an III, et le décret du 5 juillet 1808, ont eu pour objet l'extinction de la mendicité.

Il en est aussi qui se sont proposé de garantir notre société civile des gens sans aveu, des vagabonds. C'est ainsi que la loi du 22 juillet 1791, au titre de la *police municipale*, mais sous la juste qualification de *dispositions générales d'ordre public*, avait voulu que, dans les villes et les campagnes, les corps municipaux fissent constater *l'état des habitants*, soit par des officiers municipaux, soit par des commissaires de police, soit par des citoyens commis à cet effet; que, chaque année, cet état fût vérifié de nouveau (art. 1er, titre 1er); — que le registre contînt la mention des déclarations que chacun aurait faites de ses noms, âge, lieu de naissance, dernier domicile, profession, métier, et autres moyens de subsistance (*ibid.*, art. 2); — que le déclarant qui n'aurait à indiquer aucun moyen de subsistance devait désigner les citoyens domiciliés dans la commune dont il serait connu, et qui pourraient rendre un témoignage de sa conduite (*ibid.*, *ibid.*); — que ceux qui, étant en état de travailler, n'auraient ni moyens de subsistance, ni métier, ni répondants, seraient inscrits avec la note de *gens sans aveu*; — que ceux qui refuseraient toute déclaration seraient inscrits sous leur signalement et demeure, avec la note de *gens suspects*; — enfin que ceux qui seraient convaincus d'avoir fait de fausses déclarations, seraient inscrits avec la note de *gens malintentionnés*; — et qu'il serait donné communication de ces registres aux officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale, dans le cours de leurs tournées (*ibid.*, art. 3).

Cette loi est presque partout tombée en désuétude; elle n'est plus guère exécutée qu'à Paris, en partie.

Les mendiants, qu'il ne faut pas confondre avec les pau-

vres, sont d'autant plus dignes d'attirer la surveillance de la police, que c'est parmi eux que se trouvent ordinairement tous les vices qui déshonorent l'humanité, et que se forment les habitudes du vol et du brigandage. Les mendiants, comme les vagabonds, sont les fléaux de la société. L'abolition de la mendicité est donc un service non moins important à rendre à la société, que la destruction du brigandage; c'est couper, en quelque sorte, le mal dans sa racine.

La mendicité et le brigandage ont, en effet, les rapports les plus intimes. Le brigandage se recrute et se cache dans la mendicité : le brigandage ne peut jamais paraître que sous l'aspect du crime; la mendicité se montre souvent sous les traits du malheur, et c'est ce qui la rend plus dangereuse.

Parmi ceux que la pauvreté peut conduire à la mendicité, on aperçoit trois classes : la première se compose de ceux à qui manquent *les moyens* de travailler; la seconde, de ceux à qui manque *le travail;* la troisième, de ceux à qui manque *la volonté* de travailler.

Dans la première classe sont compris tous ceux auxquels la première enfance ou l'extrême vieillesse, certaines maladies, des vices d'organisation, la perte accidentelle de quelque membre, refusent ou enlèvent les facultés du travail : ils n'ont rien et ne peuvent rien acquérir; ils sont plus à plaindre qu'à redouter; c'est pour eux, et pour eux exclusivement, qu'ont été élevés ces hôpitaux, ces hospices, tous ces asiles où le malheur reçoit les soins et les consolations de l'humanité et de la pitié publiques.

Les pauvres qui composent la seconde classe, c'est-à-dire ceux à qui manque le travail, ne réveillent pas aussi promptement la pitié; mais ils ne méritent pas moins tout l'intérêt de la nation, et toute l'attention du gouvernement : là réside peut-être un de ses plus grands, un de ses plus urgents et difficiles devoirs.

La troisième classe produit les véritables mendiants : ils

n'ont point de maladie et ils ne manquent pas de travail; mais ils cachent souvent leur santé sous des maux qu'ils savent simuler, et sous une faiblesse feinte dont il n'est pas aisé de pénétrer tous les artifices. Plus que la misère, ils redoutent le travail qu'ils se plaignent de ne pouvoir se procurer; et, en fuyant toute espèce de métiers et d'arts, ils s'en font un pour solliciter et importuner avec succès la pitié publique. En ne s'adressant qu'à la charité, ils ne sont pas fâchés de vivre autant de la peur que de la pitié qu'ils inspirent; ils ne veulent pas qu'on ignore entièrement combien un mendiant a de rapports avec un brigand.

C'est sous l'empire de ces observations et de ces principes (1) que nos lois ont pris des mesures pour anéantir la mendicité.

L'un des principaux moyens est de livrer les mendiants à la justice, pour l'application des lois portées contre la mendicité, qui est formellement interdite. (V. Code pénal, 274 à 282.)

Mais l'autorité administrative elle-même a le pouvoir de procéder à leur arrestation et de les déposer dans des établissements spéciaux. Ce pouvoir a sa source dans les lois des 22 décembre 1789 — janvier 1790 — 16-20 mars 1790, et dans la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, chapitre 7.

Ce pouvoir est encore plus nécessaire, si ces mendiants sont des vagabonds, des gens sans aveu.

Ce pouvoir, à Paris, est confié au préfet de police :

« Il fera, dit l'article 5 que nous examinons, exécuter les lois sur la mendicité et le vagabondage.

» En conséquence, il peut envoyer les mendiants, vagabonds et gens sans aveu, aux maisons de détention, même à celles qui sont hors de Paris, dans l'enceinte du département de la Seine. »

(1) Voyez *Circulaire du ministre de la police générale aux préfets*, du 7 fructidor an IX.

Dans la pratique, tous ces gens dangereux sont envoyés dans *la maison de Saint-Denis*, près de Paris, qui est tout à la fois une maison de correction et un dépôt de sûreté. — On pourrait presque dire que les ordres du préfet de police, à cet égard, sont des espèces de *lettres de cachet* que la loi lui confie, et dont il use sous son entière responsabilité; mais elles s'adressent, du moins, incontestablement aux individus de l'espèce la plus dangereuse; et c'est ainsi que le magistrat qui est investi de ce pouvoir préserve, chaque jour, la société parisienne des plus graves atteintes et quelquefois de grands dangers, sans qu'elle s'en aperçoive et s'en inquiète, et sans que le moindre abus ait été signalé depuis 43 ans.

Le régime de ce dépôt de sûreté est sévère, comme il doit l'être. Celui de *Villers-Cotterets*, qui est situé hors du département de la Seine, mais qui n'en est pas moins administré par le préfet de police, est beaucoup plus doux. Ce dernier établissement est destiné aux vieux mendiants des deux sexes. C'est sans doute une maison de répression; les mendiants y sont détenus, et par conséquent logés, nourris, vêtus, chauffés, soignés dans leurs maladies; mais ils n'y ont pas perdu toute liberté personnelle; car il leur est permis, à tour de rôle, de sortir de l'établissement pour se livrer au travail ou simplement à la promenade.

A *Villers-Cotterets* ou à *Saint-Denis*, le préfet a le droit de retenir les individus qu'il y a envoyés : ils ne peuvent être mis en liberté que d'après son autorisation. (Arrêté du 12 messidor an VIII, art. 5.)

S'il est enfin des indigents sans travail, qui, n'appartenant pas à Paris, veulent retourner dans leur domicile, le préfet de police peut leur faire délivrer le secours de 15 centimes par lieue, qui est autorisé par la loi du 13 juin 1790.

5° POLICE DES PRISONS. — A côté de la police préventive et de la surveillance des mendiants et malfaiteurs, se place naturellement la police des lieux de détention.

Tous ceux qui existent dans la ville de Paris sont sous l'autorité du préfet de police. (Art. 6, *ib.*)

Ils sont au nombre de 9, savoir:

Le dépôt de la préfecture de police, pour les individus arrêtés en flagrant délit et qui doivent être ensuite traduits en justice;

Les maisons d'arrêt de la *Force*, des *Madelonnettes* et de *Sainte-Pélagie :* elles sont destinées à recevoir les hommes qui ne sont encore qu'en état de prévention;

La prison de *Saint-Lazare*, destinée à recevoir les femmes en état de prévention, et celles qui sont condamnées à des peines correctionnelles;

La *Conciergerie*, pour les prévenus mis en état d'accusation et renvoyés devant la cour d'assises;

La prison de la *Roquette*, qui sert de maison de correction pour les condamnés à moins d'un an d'emprisonnement, et de maison de dépôt pour les condamnés qui doivent être dirigés sur les bagnes ou les maisons centrales de force et de correction;

La maison de *correction des jeunes détenus*, destinée à recevoir : 1° les mineurs que les pères font détenir, par correction paternelle, en vertu des articles 375 et suivants du Code civil; 2° ceux qui, ayant moins de seize ans, ont été acquittés d'une accusation portée contre eux pour *avoir agi sans discernement*, et néanmoins ont été destinés, par l'autorité judiciaire, à être conduits dans cette maison, pour y être élevés et détenus (art. 66 du Code pénal); et enfin ceux qui, âgés de moins de 16 ans et ayant été reconnus avoir agi avec discernement, auraient dû, s'ils avaient eu plus de 16 ans, être condamnés à la peine des travaux forcés à temps ou de la réclusion (*ib.*, art. 67).

Cette maison de correction ne reçoit que les garçons; les filles sont confiées à des congrégations religieuses, et spécialement aux dames du *refuge de Saint-Michel.*

Il existe enfin, *rue de Clichy*, une maison où sont déposés les détenus pour dettes, qui sont dans une tout autre catégorie que ceux dont il vient d'être question.

Le préfet de police, ainsi que je vous l'ai dit, a la police de toutes ces maisons de détention ; et, sous ce mot *police*, sont renfermés des pouvoirs assez étendus.

Il comprend, d'abord, la garde des prisonniers : le préfet doit donc pourvoir à ce qu'aucun d'eux ne puisse s'échapper; et par conséquent il doit établir, dans ces maisons, des moyens suffisants de surveillance et de force matérielle.

A ce pouvoir de police correspond encore le devoir de veiller à ce que tous ces lieux de détention soient non seulement sûrs, mais propres, et tels que la santé des prisonniers n'en puisse être aucunement altérée. C'est la disposition de l'article 605 du Code d'instruction criminelle.

Il doit, en outre, veiller à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine. C'est la disposition de l'article 613 du même Code.

Et, pour tout cela, il lui est prescrit de faire, au moins une fois par mois, la visite de ces maisons (*ib.*, art. 612).

Ce pouvoir de police comporte encore le droit de nommer les concierges, gardiens et guichetiers de ces maisons. (Arrêté du 12 messidor an VIII, art. 6.)

Ce même arrêté lui confie aussi le soin de délivrer les permissions pour communiquer avec les détenus pour fait de police (*ib.*, *ib.*, § 4).

Enfin, c'est à lui qu'il appartient de faire délivrer, aux détenus indigents, à l'expiration du temps de détention porté en leur jugement, les secours pour se rendre à leur domicile, suivant l'arrêté du 23 vendémiaire an V (*ib.*, § 5).

6° MAISONS PUBLIQUES. — On désigne, en général, sous le nom de *maisons publiques*, celles où tout le monde peut être admis : telles que celles des aubergistes, des cabaretiers, des

marchands de vin, des traiteurs, restaurateurs, limonadiers et plusieurs autres.

Je vous ai déjà dit, en vous parlant des maires, que les articles 9 et 10 du titre 1er de la loi du 22 juillet 1791 permettent à tous les officiers de police d'entrer, en tout temps, dans ces maisons, pour veiller à ce qu'il ne s'y passe rien de contraire à l'ordre, à la sûreté et à la tranquillité publiques.

Le préfet de police est chargé spécialement de ce soin à Paris, par l'article 7 de l'arrêté du 12 messidor an VIII.

I. Celles d'entre ces maisons dont la surveillance habituelle a le plus d'importance sont assurément les *hôtels garnis* où sont reçus les voyageurs et les individus qui, à Paris, n'ont pas de demeure fixe, et les *appartements* ou *chambres* tenus par des industriels que l'on nomme *logeurs*. C'est, en effet, pour la plupart du temps, dans ces hôtels et logements que les malfaiteurs de tout genre et les plus éhontés cherchent et trouvent des retraites.

Aussi, depuis plus de trois siècles, des ordonnances de nos rois et des lois récentes ont-elles prescrit des précautions très sévères pour l'exercice de cette profession. L'exécution de ces lois est confiée à la surveillance du préfet de police; la répression des contraventions appartient à l'autorité judiciaire.

II. Les *maisons de jeu* sont aussi, par l'article 8, placées, au même titre de maisons publiques, sous la surveillance du préfet de police.

Les jeux de hasard sont le fruit d'une industrie assurément criminelle; ils n'ont pour but que de tromper, par l'appât d'un gain illusoire, ceux qui ont la faiblesse de s'y adonner, et d'enrichir ceux qui les offrent à l'inexpérience ou à la passion; ils sont d'ailleurs la cause d'une infinité de désordres, et c'est pour cela qu'ils ont été proscrits, de tout temps, par les lois de notre pays (1).

(1) Voyez *Dictionnaire de police*, de Léopold, au mot *Jeux de hasard*.

La loi du 22 juillet 1791, que je vous citais tout à l'heure, a renouvelé ces interdictions.

Elle soumettait à des peines sévères les propriétaires ou principaux locataires des maisons où se tenaient ces jeux, et qui n'en avaient pas prévenu la police. (Art. 8.)

Elle punissait de peines plus rigides ceux qui avaient ouvert ces maisons de jeu soit au public, soit à des affiliés. (*Ibid.*, art. 36 et 37.)

Un décret impérial du 24 juin 1806 a renouvelé la prohibition des maisons de jeu, par tout l'empire.

Enfin, le Code pénal de 1810, art. 410, 475 et 477, a porté, à cet égard, des dispositions qui résument toutes les précédentes.

C'est donc ce Code qui régit aujourd'hui la matière.

Et c'est le préfet de police qui, à Paris, veille à l'exécution de ses prescriptions.

Il fut un temps où l'autorité abusée crut qu'il était indispensable d'autoriser, à Paris, certaines grandes maisons de jeu. Elles étaient autorisées par bail authentique !

Les bénéfices que produisait cette source impure étaient affectés aux dépenses de la ville de Paris !

C'est à la révolution de juillet qu'appartient l'honneur de les avoir prohibées pour l'avenir. (Loi du 18 juillet 1836, art. 10, Budget des recettes pour l'exercice 1837.)

Mais un assez grand nombre de maisons clandestines se sont substituées, se substituent chaque jour encore, aux établissements officiels abolis ; et la vigilance du préfet de police les observe et les découvre. Les tribunaux en font justice.

III. L'art. 9 de l'arrêté du 12 messidor an VIII porte ce qui suit :

« En conformité de la même loi du 22 juillet 1791, le préfet de police fera surveiller les maisons de débauche, ceux qui y résideront ou s'y trouveront. »

Une voix intime, messieurs, vous a déjà dit l'importance de cette surveillance.

La prostitution est l'un des plus grands fléaux de la société :

elle outrage la pudeur; elle corrompt la jeunesse; elle altère ou détruit sa santé; elle lui fait devancer l'âge des infirmités, si toutefois elle ne cause pas sa mort; elle influe jusque sur sa postérité; elle porte surtout au célibat; ou bien elle provoque et produit le désordre dans les ménages; elle est enfin la cause d'une dépopulation considérable (1).

Depuis bien des siècles, nos législateurs ont pensé que, malgré les difficultés du sujet, il était sage de s'en occuper et de proscrire la prostitution.

Notre loi nouvelle, notre Code pénal, dont la chasteté est, en ce point surtout, remarquable, se bornent à établir, par son article 330, des peines « *contre toute personne qui aura commis* » *un outrage à la pudeur.* »

Nos lois n'ayant pu anéantir entièrement la prostitution, se sont, du moins, attachées à empêcher sa multiplication, ses dangers et ses scandales.

A Paris, c'est à ces résultats que le préfet de police a le triste devoir d'appliquer une partie de ses soins; et ses pouvoirs, à cet égard, trouvent un appui, non seulement sur d'anciens usages, mais encore dans la force de la morale et de l'opinion (2).

7° Attroupements. — Ce titre de l'arrêté du 12 messidor an VIII comprend les *attroupements* proprement dits, c'est-à-dire ces réunions publiques qui, sans être encore tumultueuses, sans menacer encore la tranquillité publique, peuvent cependant conduire à des crimes ou à des délits.

Ce titre comprend, en outre, les *réunions tumultueuses* ou menaçant la tranquillité publique;

Il comprend enfin les *coalitions d'ouvriers,* formées pour faire cesser le travail ou enchérir le prix des journées.

I. Déjà la loi du 24 août 1790, titre 2, article 9, avait spé-

(1) Voyez Léopold, *Dictionnaire de police*, à ce mot.

(2) Voyez un article de M. Vivien, cité plus bas.

cialement chargé les officiers municipaux de dissiper les attroupements et émeutes populaires, les avait autorisés à requérir à cet effet la force armée, et les avait rendus responsables de leur négligence dans cette partie de l'exécution de leur service.

A Paris, ce service ne pouvait être confié qu'au préfet de police. Il a le droit de requérir la force publique, c'est-à-dire l'armée : il est rare qu'il ait besoin d'en user; il a toujours à ses ordres, outre les sergents de ville et les autres agents dont je vous entretiendrai plus tard, la garde municipale.

C'est à sa tête qu'il a le devoir d'exécuter la loi du 11 avril 1831, de faire les triples sommations requises, et de ne faire ainsi l'emploi de la force qu'à la dernière extrémité.

II. Les *coalitions d'ouvriers*, qui ont pour but de faire cesser le travail ou enchérir le prix des journées, ont, dans l'industrie, ces funestes résultats : ou de réduire les maîtres à se ruiner, s'ils veulent soutenir la concurrence avec les autres établissements du même genre à qui les ouvriers ne font pas la loi; ou de fermer leurs ateliers, au grand détriment des ouvriers eux-mêmes.

Les coalitions des maîtres entre eux, pour faire baisser le salaire des ouvriers ne seraient pas moins funestes; car si le salaire des ouvriers était trop modique et qu'ils ne pussent subsister en France, ils iraient chercher leurs moyens de subsistance en pays étranger, et priveraient ainsi le nôtre de leur industrie et de leurs talents.

Le Code pénal, articles 114 et 115, porte, contre tous ces abus, des peines de police correctionnelle, graduées comme la nature du délit. Mais souvent il vaut mieux *prévenir* que réprimer; ce rôle honorable est attribué à la police administrative : c'est le préfet de police qui le remplit à Paris (art. 60), et son intervention, ses observations, ses remontrances même portent souvent la conviction dans les esprits égarés, et les font rentrer

dans le devoir, au grand avantage de l'industrie, de la paix publique et des familles.

III. L'article 10 investit enfin le préfet de police du droit de *prévenir* ou *dissiper*... les *réunions tumultueuses* ou *menaçant la tranquillité publique*.

Les attroupements sont aussi des réunions, mais c'est dans la rue ou sur les places publiques qu'ils se manifestent. Le commencement de l'article y pourvoit. La disposition qui le termine a donc un autre but; elle atteint les rassemblements qui n'ont pas lieu sur la voie publique.

Pour que ces réunions puissent être *prévenues* ou *dissipées*, faut-il, du moins, qu'elles soient effectuées dans des *lieux publics*, tels que foires, marchés, spectacles, jeux, cafés, églises, énumérés dans la loi du 24 août 1790, titre XI, art. 3 ?

Il est à remarquer d'abord que cet article ajoute : *et autres lieux publics;* et que la cour de cassation, par son arrêt solennel du 7 novembre 1833 (1), a déclaré que ces expressions de la loi : *autres lieux publics*, ne sont pas limitatives. Il est à observer ensuite qu'un lieu *privé* peut devenir *public*, si, par la volonté ou l'autorisation de son propriétaire ou détenteur, il est transformé, par exemple, en un hôtel garni, en un restaurant, lieux où se font des rassemblements incontestablement soumis à la surveillance de la police; et qu'enfin, de privée qu'elle aurait été, une réunion peut devenir publique, si c'est par souscription, c'est-à-dire moyennant le paiement d'une somme quelconque, que ceux qui se rassemblent ont acquis le droit d'en faire partie.

La constitution de 1791, il est vrai, dans son titre 1er, avait garanti, comme droits naturels et civils « la liberté des ci- » toyens de *s'assembler paisiblement et sans armes....* » Mais, d'abord, cette constitution a été abolie et remplacée par celles qui l'ont suivie. Il faut remarquer ensuite qu'elle n'avait ga-

(1) Ministère public, C. Barrois.

ranti que les assemblées *paisibles*. Et, ce qu'il y a de plus digne de remarque, c'est que cet acte constitutionnel ne se borne pas aux expressions qui précèdent; sa déclaration se termine, en effet, par la restriction suivante : « *En satisfaisant aux lois de police.* »

Or, à supposer que cette constitution existât encore (ce qui ne peut être sérieusement soutenu), le droit de s'assembler ne serait donc garanti qu'à la condition, par les citoyens, de *satisfaire aux lois de police*. Et quand nos lois s'expriment ainsi, elles entendent tout à la fois les lois promulguées, existantes, et les lois à porter dans l'avenir.

La loi des 16-24 août 1790, applicable au cas dont il s'agit, puisque les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 du titre XI confient le pouvoir d'agir à l'autorité municipale, serait encore applicable, même en supposant en vigueur la constitution de 1791. Sous l'empire de celle-ci, aucune assemblée de citoyens ne pourrait donc avoir lieu qu'à la charge de satisfaire à cette loi de 1790, c'est-à-dire de reconnaître le droit, conféré par elle à l'autorité administrative, de *réprimer les délits contre la tranquillité publique*, et *de maintenir le bon ordre*.

Il y a plus : les lois de police, postérieures à 1791, devraient, dans ce système, être encore obéies. Or, à Paris, le préfet de police tiendrait encore un droit plus étendu des termes précis de l'article 10 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, aujourd'hui loi de l'État.

En tout ceci, ce qu'il y a de vrai, c'est que, dans tous les systèmes d'existence ou d'abolition de la constitution de 1791, l'intervention du préfet de police serait parfaitement régulière, parce qu'elle serait fondée tout à la fois sur la loi de 1790 et surtout sur l'arrêté de l'an VIII, qui a fait, à cause de la ville où elle s'exerce, passer cette attribution de la classe de la police municipale dans celle *de la police générale*.

Mais il faut ne pas perdre de vue qu'aux termes de ce dernier arrêté ces réunions ne peuvent être *prévenues* ou *dissipées*

qu'autant qu'elles sont *tumultueuses* ou *menaçant la tranquillité publique.* L'action de la police n'est autorisée que dans ces deux cas ; dans tous les autres cas, ces réunions sont légitimes.

Ici, se présente une difficulté : le pouvoir de *dissiper* une réunion tumultueuse se comprend parfaitement; mais comment la *prévenir?* Prévenir, suppose que l'autorité interviendra pour empêcher, interdire; or, avant que le rassemblement ait eu lieu, comment savoir s'il sera tumultueux, ou s'il menacera la tranquillité publique? Cela ne se pourrait que dans le cas où, son but étant indiqué, son objet publiquement annoncé, nul doute ne serait permis sur le tumulte ou la menace. Or il y a des rassemblements qui, par leur combinaison patente, doivent nécessairement être tumultueux ou menaçants.

C'est, au surplus, à l'autorité municipale à peser, dans tous les cas, ses actes, et à ne prendre les mesures autorisées qu'avec la plus grande prudence. Elle doit s'attacher sans doute à ne pas blesser les droits des citoyens ; mais elle ne doit pas non plus hésiter à engager sa responsabilité, toutes les fois que l'ordre et la tranquillité publique lui paraissent en danger.

Et d'ailleurs, il ne doit pas être oublié que l'autorité judiciaire, sauve-garde de nos libertés, refuserait de sanctionner, par l'application des peines, une disposition qui n'aurait pas sa base dans les lois; et qu'enfin le droit de pétition pour les citoyens, et d'interpellation de la part des membres des deux chambres, sont des garanties constitutionnelles suffisantes contre les abus d'autorité.

8° POLICE DE LA LIBRAIRIE ET DE L'IMPRIMERIE. L'imprimerie et la librairie, au milieu du bien immense qu'elles font, en propageant les lumières et en excitant et encourageant les actions honnêtes et les passions généreuses, peuvent aussi, dans leur égarement, faire des offenses aux mœurs et à l'honnêteté publique.

Nos lois ont pourvu à la répression de ces graves délits.

Elle fait l'objet des articles 287 et 477 du Code pénal; de l'article 8 de la loi du 17 mai 1819, de l'article 20 de la loi du 9 septembre 1835.

Les lois générales sur la liberté de la presse ne permettent plus aujourd'hui de *prévenir* ces offenses faites par les livres ou les journaux; à leur égard, toute censure préalable est à jamais abolie par l'article 7 de la Charte constitutionnelle de 1830. L'autorité ne peut plus poursuivre que la *répression* de ces délits.

Toutefois, l'action préventive de l'autorité publique subsiste à l'égard des dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes et emblèmes, de quelque nature qu'ils soient, par la nécessité légale d'obtenir, pour leur exposition et leur mise en vente, l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris, et des préfets dans les départements.

Telle est la disposition de l'article 20 de la loi du 9 septembre 1835, qui statue, en outre, sur la pénalité, en ces termes :

« En cas de contravention, ces dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes ou emblèmes, pourront être confisqués, et le publicateur sera condamné, par les tribunaux correctionnels, à un emprisonnement d'un mois à un an, et à une amende de 100 à 1,000 francs, sans préjudice des poursuites auxquelles pourraient donner lieu la publication, l'exposition et la mise en vente desdits objets. »

Le préfet de police étant chargé, en termes généraux, par l'article 11 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, de faire exécuter les lois de police sur l'impression et la publication de tout ce qui concerne les offenses faites aux mœurs et à l'honnêteté publique, se trouve naturellement investi du soin de veiller à l'exécution de l'article 20 de la loi du 9 septembre 1835.

9° POLICE DES THÉATRES. — La législation de notre pays considère deux choses dans l'exploitation des théâtres : les dangers moraux et les dangers matériels.

I. L'article 356 de la constitution du 5 fructidor an III les avait prévus, par les termes généraux que voici :

« La loi surveille particulièrement les professions qui intéres-
» sent les mœurs publiques, la sûreté et la santé des citoyens. »

Un arrêté du Directoire du 25 pluviôse an IV, appliquant ce principe à la police des spectacles, a considéré que « le
» but essentiel de ces établissements publics, où la curiosité,
» le goût des arts, et d'autres motifs, attirent chaque jour un
» rassemblement considérable de citoyens de tout sexe et de
» tout âge, étant de concourir, par l'attrait même du plaisir,
» à l'épuration des mœurs et à la propagation des principes
» politiques, ils devaient être l'objet d'une sollicitude spéciale
» de la part du gouvernement; et il a ordonné, en consé-
» quence, à l'autorité municipale, de tenir sévèrement la
» main à l'exécution des lois et règlements de police sur le
» fait des spectacles. »

Par suite de ces dispositions, non seulement nul théâtre ne peut s'établir à Paris, sans une autorisation spéciale du gouvernement (et c'est ce qu'ordonna le décret du 8 juin 1806, art. 1er); mais encore, d'après l'article 14 du même décret, « aucune pièce ne peut être jouée sans l'autorisation du mi-
» nistre chargé de la police générale. »

Tel est le régime général sous lequel ont toujours, depuis ce temps, vécu les exploitations théâtrales.

L'article 21 de la loi du 9 septembre 1835 a confirmé ces principes, en ces termes :

« Il ne pourra être établi, soit à Paris, soit dans les dépar-
» tements, aucun théâtre, ni spectacle, de quelque nature
» qu'ils soient, sans l'autorisation préalable du ministre de
» l'intérieur, à Paris, et des préfets dans les départements.

» La même autorisation sera exigée pour les pièces qui y
» seront représentées.

» Toute contravention au présent article sera punie, par
» les tribunaux correctionnels, d'un emprisonnement d'un

Le chemin de ronde doit être constamment fermé par des portes, à ses issues sur la voie publique. (Ordon. de police du 9 juin 1829, art. 2.)

Les murs intérieurs, les murs qui séparent les loges d'acteurs et le théâtre, le mur d'avant-scène, le mur qui sépare la salle, le vestibule et les escaliers doivent être en maçonnerie. (*Ibid.*, art. 3.)

Telles sont les dispositions les plus importantes des ordonnances de police, en ce qui concerne la solidité des constructions.

2° Quant au *danger d'incendie*, les lois et règlements ont porté deux natures de dispositions : les unes ont eu pour but de préparer des mesures générales de sûreté; les autres d'interdire, à l'intérieur des salles, et dans leur construction même, l'emploi de matériaux combustibles.

En ce qui concerne les mesures générales de sûreté, un arrêté du gouvernement, du 1er germinal an v, rendu pour toute la France, a prescrit :

Que le dépôt des machines et décorations sera fait dans un magasin séparé de la salle de spectacle (art. 1er);

Que les directeurs et entrepreneurs de spectacles seront tenus de disposer, dans la salle, un réservoir toujours plein d'eau, et au moins une pompe continuellement en état d'être employée (art. 2);

Qu'ils seront obligés de solder, en tout temps, des pompiers exercés, de manière qu'il s'en trouve toujours en nombre suffisant pour le service, au besoin (art. 3);

Qu'un poste de garde sera placé à chaque théâtre, de manière qu'un factionnaire, relevé toutes les heures, puisse continuellement veiller, avec un pompier dans l'intérieur, hors le temps des représentations (art. 4);

Qu'à la fin des spectacles, le concierge, accompagné d'un chien de ronde, visitera toutes les parties de la salle pour s'assurer que personne n'est resté caché dans l'intérieur.

qu'il ne subsiste aucun indice qui puisse faire craindre un incendie (art. 5);

Que cette visite, après le spectacle, se fera en présence d'un administrateur municipal ou d'un commissaire de police, qui la constatera sur un registre tenu à cet effet par le concierge (art. 6);

Qu'enfin tout théâtre dans lequel les précautions et formalités ci-dessus prescrites auraient été négligées ou omises, *un seul jour*, sera fermé à l'instant (*ibid.*, art. 9).

L'exécution de ces dispositions générales est, à Paris, confiée exclusivement au préfet de police.

— Quant au danger du feu, en ce qui concerne la construction même, il a fait l'objet d'un assez grand nombre de mesures de police; voici les plus importantes à connaître :

1° Les portes de communication entre les loges d'acteurs et le théâtre doivent être en fer et battantes, de manière à être constamment fermées.

2° Le mur d'avant-scène, qui s'élève au-dessus de la toiture, ne peut être percé que de l'ouverture de la scène, et de deux baies de communication fermées par des portes en tôle.

3° L'ouverture de la scène doit être fermée par un rideau en fil de fer maillé, qui intercepte entièrement toute communication entre les parties combustibles du théâtre et de la salle, et ce rideau ne doit être soutenu que par des cordages incombustibles.

4° Les décorations fixées dans les parties supérieures de l'ouverture d'avant-scène doivent être toujours composées de matières incombustibles.

5° Tous les escaliers, les planchers de la salle et les cloisons des corridors doivent être en matériaux incombustibles.

6° Aucun atelier ne peut être établi au-dessus du théâtre.

7° La couverture générale doit être supportée par une charpente en fer et être percée de grandes ouvertures vitrées.

8° La calotte de la salle doit être en fer et plâtre, sans boiseries.

9° La salle ne peut être chauffée que par des bouches de chaleur, dont le foyer est dans les caves.

10° Dans l'une des parties les plus élevées du mur d'avant-scène, il doit être placé un *appareil de secours* contre l'incendie, avec colonne en charge, au poids de laquelle il doit être ajouté une pression hydraulique assez puissante pour fournir un jet d'eau dans les parties les plus élevées du bâtiment, et la capacité de cet appareil doit être déterminée pour chaque théâtre.

11° Les pompes doivent être établies, au rez-de-chaussée, dans un local séparé du théâtre par des murs en maçonnerie.

12° Et enfin, en dehors des salles de spectacle, il doit être établi des bornes-fontaines, alimentées par les eaux de la ville, et pouvant servir chacune au débit d'une pompe d'incendie. Le nombre en est déterminé par l'autorité.

(Ordon. de police du 9 juin 1829.)

— 3° Enfin, quant *au maintien de la tranquillité et du bon ordre, tant en dedans qu'en dehors,* les mesures prises (les principales du moins) sont relatives :

A la libre circulation aux entrées dans les théâtres,

A la délivrance des billets,

A la défense d'entrer, à certaines places, avec des armes ou avec des cannes,

A l'interdiction de la scène et de ses dépendances au public,

Au colportage des pièces de théâtre à l'intérieur, durant les représentations,

A la circulation dans les corridors, durant le même temps,

Aux clameurs et tumultes avant la représentation et dans les entr'actes,

Aux billets jetés sur la scène,

A la présence d'un commissaire de police dans la salle,

Aux précautions prises pour l'évacuation de la salle,

A la liberté de ses abords,

A l'introduction, s'il y a lieu, de la force armée dans l'intérieur,

A la défense de faire cesser l'éclairage avant l'entière évacuation du théâtre (1).

C'est le préfet de police qui surveille l'exécution de toutes ces mesures, après les avoir établies.

10° POLICE DES CHEMINS DE FER, ET DES MACHINES ET BATEAUX A VAPEUR. — Je crois devoir suspendre ici l'explication que je vous donne de l'arrêté du 12 messidor an VIII, pour vous dire quelques mots de la *police des chemins de fer*, sujet alors inconnu en France, et qui par conséquent n'a pu trouver place dans cet arrêté.

I. La rapidité de ce mode de transport, les moyens de locomotion qui lui sont consacrés exigeaient, au plus haut degré, la surveillance et l'intervention de l'autorité qui veille à la sûreté générale.

Et les affreux malheurs qui sont venus récemment consterner nos populations n'ont que trop prouvé combien cette intervention est nécessaire! Dieu veuille encore qu'elle puisse atteindre les meilleurs moyens de prévenir de tels désastres!

Jusqu'à ce jour (en 1842) ni des lois spéciales, ni même des règlements d'administration publique n'ont tracé les précautions à prendre dans cette importante matière.

L'autorité n'est pourtant pas désarmée, l'intérêt de la sûreté générale et individuelle n'a pas été négligé.

Dès le moment où la première de ces voies de fer partant de Paris a dû être livrée à la circulation, le ministre des travaux publics a pris un arrêté pour le service de ce chemin; il porte la date du 25 août 1837 : il s'appliquait au chemin de fer de Paris à Saint-Germain.

(1) V. ordonnances de police des 12 février 1828 et 7 janvier 1819; voyez aussi celles des 30 août 1831 et 26 septembre 1832.

Le ministre a dû charger de son exécution le préfet de police et le préfet du département de Seine-et-Oise.

Dès le lendemain, 26 août, le préfet de police a pourvu à cette exécution, par un arrêté applicable dans toute l'étendue du ressort de l'autorité de ce magistrat.

Depuis, et au fur et à mesure de l'ouverture des nouvelles voies de fer, le préfet de police a rendu trois ordonnances :

L'une, le 6 septembre 1839, pour le chemin de fer de Paris à Versailles (rive droite);

La seconde, le 19 septembre 1840, pour le chemin de fer de Paris à Versailles (rive gauche) ;

La troisième enfin, le 19 septembre 1840, pour le chemin de fer de Paris à Orléans (section de Corbeil).

Pour vous donner sur ce point des notions complètes, je dois ajouter qu'une ordonnance royale du 22 juillet 1839,

« Considérant qu'il importe de pourvoir aux mesures de sûreté qu'exige l'emploi des machines locomotives, » les a soumises à certaines épreuves, et a déclaré que « toute machine » qui, par suite de l'épreuve, aurait subi des altérations de » nature à compromettre sa solidité, devrait être interdite. »

Quant aux autres mesures de police que je vous ai tout d'abord signalées, elles sont toutes relatives :

Au départ et à l'arrivée des convois,

A leur circulation et à leur marche,

A quelques dispositions générales,

Et enfin aux moyens d'exécution.

Toutes ces mesures sont assez peu de nature à se prêter à l'analyse ; j'essaierai seulement de vous en donner un aperçu rapide.

1° Les dispositions principales qui sont relatives au *départ et à l'arrivée des convois* statuent :

Sur l'introduction, la circulation ou le stationnement, sur la voie de fer, de tout individu étranger à son service;

Sur le jet et le dépôt, même momentané, de matériaux et d'objets quelconques sur ce chemin;

Sur l'introduction, la circulation, le stationnement de toute voiture ou machine étrangère au service de transport;

Sur l'instant précis des départs, et sur les intervalles entre eux;

Sur les lieux de stationnement et sur les temps d'arrêt des convois;

Sur la séparation complète des lieux d'embarquement et de débarquement, dans la même enceinte;

Sur l'admission des voyageurs et de leurs bagages au départ;

Sur les avertissements généraux à donner, avant de mettre le convoi en marche;

Sur les signaux de jour et de nuit;

Sur la tenue des machines locomotives, des voitures et des wagons dans le meilleur état d'entretien possible;

Sur le nombre des agents employés à la conduite et direction de la machine, et sur la nature de l'emploi de chacun d'eux;

Sur les visites et vérifications à faire à tout le matériel des convois, avant le départ.

2° Les dispositions principales, relatives à la *circulation et à la marche des convois*, statuent :

Sur la fermeture de tous les chemins de niveau que rencontre et traverse le chemin de fer, dans tout son parcours;

Sur le nombre et les devoirs des cantonniers et des gardes affectés à chaque ligne de chemin de fer;

Sur les signaux prescrits en cas de réparations obligées, dont les ateliers sont sur les voies de fer;

Sur les devoirs de surveillance imposés aux mécaniciens et aux chauffeurs;

Sur les accidents survenus durant le trajet, et les signaux à faire pour appeler les secours;

Sur la construction et l'établissement des voitures destinées au transport des voyageurs;

Sur les précautions à prendre pour leur liaison entre elles, et contre l'effet des chocs imprévus.

3° Les *mesures générales* sont relatives :

Aux interdictions établies contre les imprudences des voyageurs eux-mêmes;

Aux pouvoirs donnés aux cantonniers et garde-barrières;

Au registre destiné à recevoir les réclamations des voyageurs;

Aux poursuites dirigées contre les compagnies des chemins de fer, en raison d'accidents survenus;

Aux avertissements à donner à l'autorité, dans tous les cas d'accidents.

4° Enfin, les *moyens d'exécution* embrassent :

La désignation de tous les fonctionnaires chargés de la surveillance de la voie de fer,

La création d'un *commissaire de police spécial*, et d'agents de surveillance sous ses ordres,

Les devoirs imposés à tous ces agents,

La subordination qui leur est prescrite,

Les pouvoirs qui leur sont attribués,

Et le mode de constatation des contraventions.

Tel est le rapide aperçu des mesures de police relatives aux chemins de fer. Mais je dois vous faire remarquer qu'elles ne sont considérées par l'autorité supérieure elle-même que comme *provisoires* (1); qu'elle a voulu s'éclairer par l'expérience sur les meilleurs moyens de pourvoir à ce que réclament, à cet égard, l'ordre et la sûreté publique;

Qu'elle prépare, en ce moment même, un règlement d'administration publique sur cette matière;

Et que peut-être le législateur sera-t-il appelé très prochai-

(1) V. le considérant de l'arrêté ministériel du 25 août 1837.

tant que l'architecte de l'administration a constaté que les localités sont convenablement disposées sous le rapport de la sûreté publique (1).

II. Le salpêtre sert à fabriquer la poudre; il est donc tout naturel aussi que la surveillance de l'administration s'étende sur la fabrication du salpêtre.

La loi du 13 fructidor an v impose, à cet égard, sous des peines sévères, à tout propriétaire qui veut faire procéder à des *démolitions*, l'obligation d'en prévenir l'autorité municipale.

La fabrication du salpêtre par l'*emploi des matériaux de démolition* est réservée à l'État. Il n'y a de libre que la fabrication qui emploie d'autres procédés. (Loi du 10 mars 1819 art. 3.) Les produits de celle-ci peuvent être librement versés dans le commerce (*ib.*). Mais tous les produits des fabrications de salpêtre faites avec les matériaux de démolition, dans la circonscription des salpêtrières royales, doivent être livrés à la direction générale des poudres. (*Ib.*, art. 5.)

Considérée sous un autre rapport, la fabrication du salpêtre intéresse aussi la sûreté des propriétés voisines : les lieux où elle se pratique sont rangés parmi les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, par l'ordonnance royale du 14 janvier 1815.

La surveillance du préfet de police doit donc s'exercer sous ces différents rapports et sur tous ces objets.

12° POLICE DES CULTES. — L'article 17 de l'arrêté du 12 messidor an VIII contient, à cet égard, deux dispositions :

Par la première, il charge le préfet de police de recevoir les déclarations des ministres des cultes et leur promesse de fidélité à la constitution (c'était alors celle de l'an VIII).

Cette disposition, qui n'a jamais été rigoureusement exécutée, est depuis longtemps tombée en désuétude.

(1) Voy. *Dictionnaire de police*, par Trébuchet, t. II, p. 662.

Par la seconde, le préfet de police est chargé de *surveiller les lieux où l'on se réunit pour l'exercice des cultes.*

Or, ces lieux sont les églises, les temples, les synagogues, les oratoires, les cimetières.

La surveillance, dans tous ces lieux, ne peut avoir et n'a pour but que des mesures de police et de sûreté. (Loi du 7 vendémiaire an IV, et Code pénal, art. 291 et 294.)

Elles doivent tendre surtout :

A maintenir à chacun la liberté de sa conscience;

A empêcher les atteintes portées aux ministres des cultes, dans l'exercice de leurs fonctions;

A empêcher ceux-ci, à leur tour, de porter atteinte à l'ordre public et aux institutions;

A empêcher les collisions des différents cultes entre eux;

A prévenir les troubles que pourraient exciter, par des cérémonies extérieures, les cultes divers non reconnus par l'État, et seulement tolérés.

Comme exemple applicable à cette dernière catégorie, je peux citer une ordonnance de police, du 3 mai 1833, par laquelle le préfet de police, informé que diverses sectes s'étaient établies, en dernier lieu, dans plusieurs communes rurales du département de la Seine, et que les adhérents à ces diverses sectes ne se bornaient pas à célébrer leurs rites dans les édifices qui leur étaient destinés, mais qu'ils avaient tenté, à diverses reprises, de pratiquer ces cérémonies dans les rues et places publiques, a expressément interdit, à l'avenir, dans les communes rurales du département de la Seine, et dans celles de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, du département de Seine-et-Oise, où il existait des temples destinés à différents cultes ou sectes, toutes cérémonies religieuses hors de ces édifices, ainsi que l'exercice extérieur de tout culte ou de toute secte quelconque (art. 1er).

Par son article 2, cette ordonnance a prescrit qu'en cas d'infraction à la prohibition résultant de son article 1er, elles se-

raient régulièrement constatées par les autorités locales, et que les procès-verbaux seraient immédiatement transmis aux tribunaux compétents, pour être fait, aux contrevenants, application des pénalités résultant de l'article 471, n° 15 du Code pénal.

L'article 3 de cette même ordonnance de police a prescrit de notifier l'arrêté aux différents chefs des sectes religieuses établies dans les communes intéressées.

Enfin l'article 4 a ordonné que ce même arrêté serait imprimé, publié et affiché dans toutes les communes du ressort de la préfecture de police. (Voy. *Dict. de police de Trébuchet*, t. I, p. 594.)

Cet arrêté a été fondé, par le préfet de police, sur le § 3 de l'art. 3 du titre 2 de la loi des 16-24 août 1790, sur l'art. 46 du titre 1er de la loi du 22 juillet 1791, sur l'art. 17 de l'arrêté du 12 messidor an VIII, que je vous explique en ce moment, sur l'arrêté du 3 brumaire an IX, et sur l'art. 45 de la loi du 18 germinal an X, organique du concordat.

Par ce seul exemple, il vous sera facile de comprendre la nature de la surveillance attribuée au préfet de police sur l'exercice des cultes, et l'utilité de son intervention.

13° PORTS D'ARMES DE CHASSE. — Depuis la loi du 21 septembre 1789, le droit exclusif de chasse est chez nous aboli; tout propriétaire a le droit de détruire ou de faire détruire, sur ses possessions seulement, toute espèce de gibier, en se conformant aux lois intervenues sur la matière.

La faculté de chasser est, en effet, réglée par des lois particulières. (Code civil, art. 715.)

Pour chasser avec des armes de chasse, il faut justifier d'un permis de porter ces armes.

Ces permis, d'après le décret du 11 juillet 1810, sont délivrés par les préfets dans les départements, et dans celui de la Seine par le préfet de police.

Des peines sont attachées à l'infraction à ces dispositions;

c'est un décret du 4 mai 1812 qui les a établiés, et trois arrêts de la cour de cassation des 14 et 22 avril et 18 novembre 1831 ont reconnu que ce décret, ne contenant aucune disposition contraire au texte de la Charte de 1830, ni incompatible avec son esprit, se trouve compris parmi les actes ayant force de loi qui sont maintenus en vigueur par l'article 59 de ladite Charte.

Il est à remarquer, au surplus, que le permis de port d'armes ne confère pas, à celui qui en est porteur, le droit de chasser sur les propriétés d'autrui, et que la permission des propriétaires est indispensable pour acquérir ce droit.

Ces principes ont été rappelés dans une ordonnance du préfet de police du 15 fructidor an VIII.

Il y a plus : pour chasser, même sur ses terres closes, un propriétaire a besoin d'avoir préalablement obtenu le permis de port d'armes.

C'est ce qui résulte des arrêts de la cour de cassation des 23 février 1827, 11 février 1820 et 24 octobre 1819 (1).

C'est au préfet de police que l'article 18 de l'arrêté du 12 messidor an VIII impose le devoir de surveiller l'application des principes en cette matière, dans le territoire où s'exerce son autorité.

14° RECHERCHE DES DÉSERTEURS. — Nos lois punissent, comme un crime, la *désertion* des armées de terre et de mer.

La désertion n'est pas seulement l'oubli d'un devoir imposé à tout citoyen ; elle peut tendre à la désorganisation de l'armée ; et en se propageant elle pourrait mettre la sécurité de l'État en danger.

Il est donc juste qu'on recherche et punisse les déserteurs.

Le préfet de police est chargé de cette recherche, dans l'étendue du territoire affecté à sa juridiction.

Avec les déserteurs, l'article 19, qui trace ce devoir pour

(1) Voir les modifications apportées à cette législation par la nouvelle loi sur la chasse, du 3 mai 1844, ci-après, t. III, p. 220 et suivantes.

le préfet, désigne aussi les *prisonniers de guerre évadés*. Il y a eu un temps où cette dernière disposition pouvait avoir plus d'importance qu'aujourd'hui.

15° DES FÊTES PUBLIQUES. — La dernière des attributions de *police générale* que l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII donne au préfet de police, est celle-ci : « *Il fera observer les lois et arrêtés sur les fêtes publiques.* » (Art. 20.)

La loi des 16-24 août 1790, titre XI, n° 3, avait déjà chargé les corps municipaux de maintenir le bon ordre dans les endroits où se font de grands rassemblements, et entre autres « dans les réjouissances et cérémonies publiques. »

« L'institution des fêtes publiques ne repose pas sur de frivoles motifs de loisir et d'amusement; elles ont pour but non seulement de faire succéder le repos au travail, mais encore d'élever l'âme vers de nobles et consolantes pensées. A une époque où l'on n'écrivait pas encore l'histoire, et où les préceptes de la religion et de la morale avaient besoin de revêtir une forme d'expression propre à frapper les esprits et à rester dans le souvenir, les instituteurs des peuples établirent des jours de fête consacrés soit à rendre hommage à la divinité, soit à célébrer la gloire des hommes utiles, soit enfin à perpétuer la mémoire des grands événements nationaux. De là le caractère *religieux* ou *politique* imprimé à ces solennités, et la double division dans laquelle viennent se ranger les fêtes publiques en usage dans tous les temps et dans tous les pays, indépendamment des formes extérieures qui les distinguent.

» Mais, par cela seul qu'on a voulu tirer de là un haut et puissant enseignement, par cela seul qu'on s'était proposé l'amélioration morale des peuples, il fallait bien que les magistrats préposés au maintien de l'ordre public ne s'écartassent point de leur noble destination (1). »

Nous n'avons pas à nous occuper, en ce moment, de l'éta-

(1) V. Trébuchet, *Dictionnaire de police*, au mot *Fêtes*.

blissement des fêtes et cérémonies publiques et de leur caractère : tout cela est du domaine de la haute politique.

Le rôle du magistrat qui préside au bon ordre et à la tranquillité publique est beaucoup plus modeste, sans pour cela qu'il cesse d'être utile ! C'est le préfet de police qui intervient ici.

Au jour de fête, vous l'avez vu, les habitants quittent leurs demeures, circulent, se croisent, s'assemblent, se pressent, se précipitent, s'agglomèrent ; les jeux établis, les surprises préparées, la nouveauté des divertissements, et jusqu'aux splendeurs cachées qui, couronnant la fin de la journée, vont, pour un moment, dissiper ou vaincre les ténèbres, tout les attire, les réunit, les divise et les réunit encore. Quelquefois, sur un seul point, leur concours est immense ; à quelques uns de la satisfaction, à d'autres de la joie, peut-être un peu de folie !.... et au milieu de tout cela, peu de souci de soi-même, un oubli presque complet des soins les plus vulgaires... L'autorité, l'autorité paternelle doit veiller pour eux et sur eux ! Débarrasser, préparer le terrain entier du parcours, éloigner les dangers, prévenir les accidents, interdire tout ce qui pourrait gêner ou blesser la foule, tenir prêts tous les secours nécessaires, diviser au besoin les points attrayants de la fête, et disposer jusqu'à la pompe du spectacle, de manière qu'aucun malheur ne soit à déplorer : telle est la mission de l'autorité locale, telle est sa sollicitude bienfaisante ; telle est la tâche, plus difficile qu'on ne se l'imagine, et à laquelle pourtant ne faillit jamais le préfet de police, qui, ces jours-là, ordonne, dirige, surveille, se multiplie, et ne se repose qu'après l'ordre maintenu, la sécurité protégée, et le repos de tous, avant le sien, assuré !...

N° 2. *Des attributions de police politique.*

Voilà l'ensemble de celles des attributions du préfet de police qui se classent sous le titre de *police générale*. Mais il

est d'autres attributions qui lui sont aussi confiées et qui ne sont pas écrites dans la loi; il en est qui sont de la plus haute importance et que renferment ce peu de mots : *Le préfet de police est délégué du pouvoir politique; il répond de la sûreté du Roi et de son gouvernement.*

Je crois convenable de laisser, à cet égard, parler un écrivain distingué qui a traité ce sujet délicat.

« La *police politique*, dit-il, est *secrète* de sa nature : les factieux trament leurs complots dans l'ombre, c'est dans l'ombre que le gouvernement doit les suivre, épier leurs démarches, surprendre leurs projets.

» Elle est essentiellement *préventive*. Les attentats menacent la société entière et mettent en péril ses biens les plus chers; la victoire, en la supposant certaine, laisse, après elle, de longs ressentiments, et prépare souvent de cruelles représailles. Tout concourt pour que la police politique s'attache surtout à prévenir les complots.

» Quelques hommes, dont les illusions n'ont point cédé aux froides leçons de l'expérience, condamnent la police politique et l'accusent d'immoralité et d'impuissance; mais si la société a, autant et plus, sans doute, que le dernier des citoyens, le droit de veiller à sa défense, comment lui interdire de pénétrer dans les ténèbres où se forgent les armes préparées contre elle? Et s'il est vrai que la police n'a pas découvert tous les complots, il est peu logique d'en conclure qu'elle n'en découvre aucun : malgré la discrétion qui lui est commandée, assez de circonstances ont prouvé l'efficacité de ses recherches.

» La police politique, toujours recommandable par son but, peut encore être estimable par ses moyens : quand elle se renferme scrupuleusement dans une observation passive, quand elle interdit sévèrement et punit sans pitié toute provocation, loin de déshonorer le magistrat qui la dirige, elle lui crée,

après d'utiles et laborieux services, des titres incontestables à la reconnaissance publique.

» Le préfet de police est chargé, à Paris, de la police politique; le ministre de l'intérieur la conserve dans ses attributions. Mais, de leur action simultanée, peuvent résulter des malentendus et des conflits. Il importe donc que le préfet possède toute la confiance du ministre, et qu'un concert loyal et sans arrière-pensée assure le succès de leurs efforts communs; ce concert est d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas une trame ourdie dans les départements, redoutable ou fragile, grave ou légère, qui n'ait à Paris son centre ou au moins ses ramifications. Ni le ministre, ni le préfet ne sauraient demeurer étrangers à la police politique : le premier, appelé à embrasser toute la France de son regard, ne peut fermer les yeux sur Paris; le second possède de tels moyens d'information et d'enquête, que le gouvernement perdrait, en se privant de son concours, les plus précieuses ressources. Cette nécessité admise, le ministre doit mesurer la part de son subordonné, et celui-ci ne jamais chercher à l'étendre. *La police politique n'est pas une attribution obligée* de la préfecture de police, elle n'y est placée que par une délégation du ministre, qui a toujours le droit d'en fixer les conditions et l'importance.

»...... La police politique serait coupable, si elle violait les mystères de la vie intime, et si elle profanait le sanctuaire domestique; mais elle doit être présente partout où s'organise la sédition : dans l'atelier où s'enrégimentent les soldats pour la révolte; dans le cabaret où des affidés se réunissent, à certains jours donnés, pour concerter l'émeute ou l'attentat; au sein des sociétés secrètes, où le meurtre et l'assassinat se placent sous la garantie sacrilége d'un serment odieux. Elle doit saisir les publications clandestines, qui enflamment les âmes crédules, les armes, les dépôts de poudre, exécrables munitions de la guerre civile, et s'emparer de tous les agitateurs

qui se disposent à porter le trouble dans nos cités et le deuil dans nos familles. Elle doit aussi élever ses regards plus haut; heureuse et fière, quand elle sait dépouiller de leur lâche incognito les chefs de ces tentatives anarchiques, ceux qui, se tenant à l'ombre, exposent au péril de pauvres victimes dont ils ont égaré l'ignorance et trompé la bonne foi : détestables ambitieux, qui, sous le dehors du patriotisme, cachent les plus égoïstes désirs, les passions les plus cupides. »

« ... Quand tous les rapports sont faits, tous les renseignements réunis, tous les résultats coordonnés, commence le rôle du magistrat qui dirige la police politique. C'est à son esprit politique de tirer les conséquences des faits révélés, d'ordonner les mesures qu'ils rendent nécessaires. Si ces faits constituent un crime ou un délit, si des preuves suffisantes peuvent être obtenues, si le retentissement d'un procès n'est pas plus nuisible qu'avantageux, la justice doit être saisie, et l'administration, après lui avoir transmis ses documents, la laisse accomplir librement son ministère.

» Le plus souvent, néanmoins, les éléments d'une poursuite judiciaire sont absents : le gouvernement est convaincu; mais la justice n'acquerrait pas une certitude légale. Alors mille embarras arrêtent l'administration; une terrible responsabilité pèse sur elle : elle connait le complot et ne peut ni en faire punir les auteurs, faute de preuves, ni s'emparer d'eux, faute d'autorité... Quand la poursuite est dangereuse et n'offre pas un résultat certain, l'administration doit recourir aux moyens qui lui sont propres. Ces moyens, mis habilement en usage, ont souvent mieux servi la chose publique que le luxe des poursuites et la rigueur des condamnations. — Cependant le gouvernement se tient sur ses gardes; la police veille sans bruit, toujours prête, si elle ne peut déjouer de coupables projets, à prévenir le danger en cas d'exécution, et à éclairer les pas de la justice. »

Ce que je viens de vous dire de la police politique, de sa

nature, de son but et de ses moyens, était en partie connu, sans doute, mais n'avait jamais été si nettement, si disertement exposé; et je me hâte de vous dire que j'ai emprunté les traits que je viens de vous en tracer à un écrit inséré dernièrement dans la *Revue des Deux Mondes*, par un ancien ministre de la justice, l'honorable M. Vivien, qui lui-même a tenu quelque temps de la confiance du Roi les fonctions de préfet de police. Cet écrit, dont je puis vous recommander la lecture, comme à des hommes déjà graves, et qui, sous le titre de: *le Préfet de police*, offre un tableau savant et animé de la position et des fonctions de ce magistrat, est surtout destiné aux hommes d'État et aux gens du monde.

Notre mission est plus modeste: elle se renferme dans l'étude des lois et des règlements, dans l'exposition de leurs principes, dans la saine intelligence de leur texte. Reprenons donc cette étude, et complétons ce que nous avons déjà appris des attributions du préfet de police.

Nous avons à les considérer sous un nouveau point de vue.

Art. 2. *Du préfet de police, comme autorité municipale.*

L'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, après avoir donné au préfet de police des attributions de *police générale*, présente le tableau de ses attributions en matière de *police municipale.* La section 3 de cet arrêté les classe dans l'ordre suivant:

Petite voirie,
Liberté et sûreté de la voie publique,
Salubrité de la cité,
Incendies, débordements, accidents sur la rivière,
Police de la Bourse et du change,
Sûreté du commerce,
Taxes et mercuriales,
Libre circulation des subsistances.

Patentes,

Marchandises prohibées,

Surveillance des places et lieux publics,

Approvisionnements,

Protection et préservation des monuments et édifices publics.

Vous pourrez lire, dans l'arrêté lui-même, articles 21 à 34 inclusivement, le détail de toutes ces attributions; mais, pour vous en bien faire comprendre le sens, je crois beaucoup plus utile de vous donner connaissance de la portion de l'écrit de l'honorable M. Vivien qui s'y rapporte, et qui les explique mieux que nul ne pourrait le faire. J'en compléterai moi-même le tableau.

« La *police politique*, dit-il, a écarté les séditions; la *police de sûreté*, prévenu ou surpris les attentats des malfaiteurs; toutes deux, de concert, ont étendu sur la ville une bienfaisante protection. Paris obtient de la *police administrative* les jouissances de la vie, le bien-être dans sa plus large acception; la police administrative pourvoit à sa subsistance, facilite sur tous les points une circulation libre, aisée et sûre, et fait disparaître tout ce qui porterait atteinte à la salubrité publique. Les *subsistances*, la *circulation*, la *salubrité*, tels sont, dans leur signification la plus étendue, les objets de sa vigilance. »

M. Vivien s'occupe d'abord des subsistances.

« I. Les gras pâturages du Nord, de l'Ouest, du Centre, élèvent de nombreux bestiaux; l'administration de Paris les appelle vers la capitale, non par des moyens de contrainte, toujours impuissants, toujours suivis d'inquiétudes, qui repoussent le producteur au lieu de l'attirer, mais par des facilités spéciales qui lui promettent une vente assurée, un recouvrement immédiat et certain. La liberté en ces matières est un principe de bonne administration autant qu'un droit politique. Les denrées se portent d'elles-mêmes, pour ainsi dire, sur un marché de plus d'un million de consommateurs; il

suffirait presque à l'autorité publique de ne point les repousser.

» Celle de Paris se montre facile, complaisante, préoccupée des intérêts des producteurs. De vastes marchés leur sont ouverts pour l'approvisionnement : à Sceaux et à Poissy, d'immenses hangars, des abris sûrs, des établissements qui, offrant toute commodité, admettent les bœufs, les veaux, les moutons. Les bouchers qui viennent les acheter se libèrent au comptant, au moyen des avances faites par la *Caisse de Poissy*, caisse déjà vieille, et dont la longue et utile gestion fournit la plus puissante démonstration des avantages de ces institutions de crédit : l'expéditeur, dégagé de tous soins, nanti de la valeur qui représente ses produits vendus, peut immédiatement regagner son domicile. — L'approvisionnement en bestiaux se fait encore à *La Chapelle*, et dans Paris aux *Bernardins* et à la *Halle-aux-Veaux*, marchés moins considérables qui se tiennent à des jours différents. Les porcs sont amenés à *Saint-Germain*, à *La Chapelle*, à la *Maison-Blanche*, la volaille au marché de la *Vallée*.

» La nuit, pendant que Paris repose encore, des charrettes pesantes traversent ses longues rues pour se rendre au marché des *Innocents*, où se fait l'approvisionnement des fruits et légumes. Tous les cultivateurs des environs viennent y verser la récolte de leurs champs, fertilisés par de si intelligents travaux. Quelques heures suffisent à l'achat de ces innombrables produits, et la journée n'est pas commencée que déjà la provision de toute la population est assurée.

» Le beurre et les œufs, commerce immense, ont un marché spécial ; les farines et les blés sont déposés à la halle aux grains ; la marée et les huîtres, expédiées en poste des ports de la Manche et de l'Océan ; le poisson d'eau douce, le fromage, se partagent des espaces distincts, où chacune de ces denrées est déposée, classée, répartie avec autant d'ordre que de promptitude.

» L'administration ne perd jamais de vue les expéditeurs, et elle leur offre, dans ses combinaisons ingénieuses et protectrices, des satisfactions si complètes, qu'ils préfèrent partout l'emploi des ressources qu'elle procure (malgré les charges qu'elles entraînent), à l'usage d'une liberté oisive et stérile.

» Sur la plupart des marchés d'approvisionnement, sont établis des *facteurs*, destinés à servir d'intermédiaires entre les vendeurs et les acheteurs, dispensant les premiers (les vendeurs) des frais de voyage et de location, offrant aux autres (les acheteurs) la faculté du choix, et à tous les plus complètes garanties de loyauté. Ils servent de *courtiers officiels*, de *commissionnaires administratifs*, et se chargent de toutes les ventes, moyennant une légère remise. Le prix est versé comptant, dans une caisse qui paie sur-le-champ le vendeur. Une surveillance constante, une comptabilité sévère, préviennent tout abus. Certaines denrées dont l'écoulement ne peut être ajourné sont vendues à la criée par les facteurs : ce mode est appliqué à la marée, au poisson d'eau douce et au beurre. Les approvisionneurs, au lieu d'expédier directement leurs produits à des acheteurs ou de les vendre eux-mêmes, s'empressent à l'envi d'employer le *facteur*, légalement responsables envers eux, et se félicitent de la simplicité d'opérations et de la sûreté de rapports qu'ils retirent de son concours.

» II. L'approvisionnement ainsi attiré et réalisé, la distribution de ces masses de produits entre les divers quartiers se fait naturellement et sans intervention de l'autorité. Les vendeurs des marchés de détail se sont procuré les quantités dont ils avaient respectivement besoin, et les offrent, à leur tour, à la consommation. — La police administrative remplit alors d'autres devoirs; elle doit maintenir l'ordre dans ces vastes réunions d'hommes et de femmes, où règnent tant de rivalités, de compétitions, de causes de discussion, et doit garantir le

public contre toute fraude, soit dans le poids, soit dans la qualité des objets qui lui sont présentés.

» Les marchés de Paris contiennent de huit à neuf mille marchands : celui du Temple, à lui seul, en renferme près de mille.

» La police y intervient par les moyens ordinaires, à l'aide de ses agents de tous les degrés, et spécialement des inspecteurs des halles et marchés, qui y remplissent le rôle de *conciliateurs*, de *gardiens de la paix publique*. Des commissaires de police sont chargés de la vérification des poids et mesures; des vérificateurs experts apprécient la qualité des denrées, et saisissent, pour les détruire, toutes celles qui seraient malsaines ou gâtées.

» Toute l'organisation de ce service est fondée sur le principe de la liberté de l'industrie et du commerce. L'établissement des *facteurs privilégiés* n'y porte pas atteinte, et tend à créer des encouragements à l'approvisionnement, non à l'entraver.

» Dans quelques marchés, les travaux intérieurs sont confiés aussi à des agents privilégiés, sous le titre de *forts;* mais la disposition des lieux et la nécessité de garanties spéciales rendaient ce privilége indispensable.

» III. Cependant des règles exceptionnelles sont appliquées au commerce de la *boucherie* et à celui de la *boulangerie :* le nombre de ceux qui s'y livrent est limité; il ne peut être fait qu'en vertu d'une autorisation du préfet de police.

» Les *bouchers* sont tenus de conduire les bestiaux qu'ils achètent, dans un des cinq grands abattoirs appartenant à la ville de Paris. Là s'effectuent l'abattage, la visite, plusieurs fois répétée, de l'état sanitaire des viandes, et leur préparation pour leur mise en consommation. Après ces opérations, le boucher est entièrement maître dans son commerce, et spécialement dans la fixation de ses prix.

» Il est enjoint aux *boulangers* de conserver, tant chez eux

qu'au grenier d'abondance, une quantité de farine qui représente, pour toute la corporation, l'approvisionnement de Paris pendant trente et un jours environ. Le prix du pain est taxé, tous les quinze jours, par le préfet de police, sur l'avis d'une commission *ad hoc*, d'après les mercuriales des ventes de farines opérées dans la quinzaine précédente.

» Malgré le privilége accordé à ces deux corporations, le respect de l'administration pour la liberté de concurrence est tel qu'elle autorise les marchands forains à apporter à Paris des viandes et du pain, qui sont vendus dans certains marchés ou directement aux consommateurs; le même scrupule fait également permettre, plusieurs fois par semaine, aux cultivateurs des environs de venir eux-mêmes dans les marchés vendre leurs fruits et légumes, à côté et en concurrence des marchands sédentaires.

» C'est ainsi, messieurs, que la police administrative pourvoit à la subsistance de Paris : son intervention est d'autant plus efficace, qu'elle se fait moins apercevoir, et se borne à laisser à l'intérêt privé tout son ressort, en l'arrêtant seulement dans ses écarts. L'ensemble de ces mesures produit les plus heureux résultats.....

» IV. Mais d'autres soins sollicitent l'intervention de la police administrative municipale; il faut que, par son concours, les rues soient *libres*, *propres*, *éclairées* pendant la nuit, *arrosées* pendant l'été; que le piéton soit protégé contre les voitures, que le bourgeois qui se fait transporter d'un quartier à l'autre en fiacre, en cabriolet, en omnibus, n'éprouve aucune difficulté; que le fleuve qui traverse la ville serve à d'utiles emplois, sans entraves pour la navigation.

» En vue de ces besoins variés, la police met en usage des procédés différents.

» 1° Pour que les rues soient *libres* et *sûres*, elle défend tout encombrement, toute usurpation sur leur territoire, ordonne la démolition des bâtiments qui menacent ruine, ne permet

aucune construction qui restreindrait l'espace ou intercepterait la lumière, surveille les *étalagistes,* et impose des conditions rigoureuses aux marchands *ambulants* qu'elle autorise, autorisation toujours exceptionnelle, destinée à procurer du pain à de pauvres familles, et réglée de manière à ne point exposer les marchands *en boutique* à une injuste concurrence.

» 2° Pour que les rues soient *propres*, elle oblige tous les habitants à balayer la portion située devant leur maison, fait balayer, chaque matin, par 500 ouvriers en régie, les quais, ponts, places, carrefours et ruisseaux, dont la superficie est évaluée à 730,000 mètres; donne plus de 500,000 francs par an à un entrepreneur chargé d'enlever les boues; fait disparaître les glaces en hiver, et entretient, dans un état constant de propreté et de libre écoulement, les 120,000 mètres (30 lieues) d'égouts ouverts sous les rues de Paris.

» 3° Pour que les rues soient *éclairées,* elle y fait allumer, toutes les nuits, plusieurs milliers de réverbères, et, en ce moment, elle substitue, presque partout, à l'huile, le gaz qui s'étend, sans s'arrêter, d'un quartier à l'autre, d'une rue à sa voisine, et qui, au lieu de 60 becs sur une ligne de 2,000 mètres qui lui étaient affectés en 1831, en alimente, en 1842, près de 5,000 sur un développement de 168,000 mètres.

» 4° Pour *assainir* les rues en été, elle impose aux habitants l'obligation d'*arroser,* deux fois par jour, pendant les chaleurs, le pavé devant leurs maisons, et salarie un entrepreneur chargé de répandre, sur tous les points essentiels, les plus exposés aux ardeurs du soleil, une rosée artificielle qui affermit les pas des chevaux et abat une poussière malfaisante.

» 5° Pour que le piéton soit protégé contre les voitures, la police leur pose des règles, les numérote, les contraint à s'éclairer la nuit, leur prescrit de franchir au pas certains passages.

» Pour que les voitures n'exposent celui qui s'en sert à aucun

danger, à aucune collision, elle les oblige à se munir de son autorisation; les visite d'abord avant qu'elles marchent; puis, tous les ans, fait des règlements pour les *omnibus*, mode de transport tellement adopté, qu'on évalue à 60,000 par jour le nombre des personnes qui l'emploient; elle soumet les cochers à une discipline rigoureuse, et les suspend de leur service, en cas d'infraction; elle établit à demeure des inspecteurs sur chaque place, tarife le prix du transport, et parvient, à l'aide de dispositions diverses, à assurer la restitution de toute valeur oubliée dans une voiture publique, restitution qui, en 1841, pour l'argent et les billets de banque seulement, a excédé 10,000 fr.

» 6° Pour concilier la *navigation* avec les avantages que le fleuve peut procurer, elle interdit tout ouvrage qu'elle n'a point autorisé, et soumet les établissements de bains chauds, les écoles de natation, les bateaux de blanchisseurs et autres, à des conditions déterminées de construction et de stationnement.

» 7° La *salubrité* publique est, à son tour, l'objet des vigilantes préoccupations de la police administrative. Les égouts, qui promènent sous nos pieds leurs longues galeries, les égouts, curés et entretenus, s'ouvrent à l'écoulement de toutes les eaux ménagères; chaque année, plus de 6,000 fosses d'aisance sont vidées et réparées; des agents divers et nombreux surveillent les établissements incommodes et insalubres, classés; recherchent et font abattre les animaux attaqués de maladies contagieuses; détruisent les chiens errants; comblent les puits infects; visitent les vases et ustensiles de cuivre dans les lieux publics, tels que restaurants, cafés, liquoristes, confiseurs, etc.; font ventiler en hiver et fermer en été les amphithéâtres et salles de dissection; surprennent et dénoncent les remèdes secrets, les pharmacies tenues irrégulièrement; saisissent les médicaments gâtés ou mal préparés; surveillent les fabriques et les dépôts d'eaux minérales factices;

répandent, dans le ruisseau, les vins frelatés; suppriment les comestibles corrompus, et prennent une foule de mesures du même genre, toutes dirigées vers le même but. »

Ainsi s'est exprimé M. Vivien; je vais maintenant continuer l'exposition des attributions de *police municipale,* qui sont données au préfet de police, par la section 3 de l'arrêté du 12 messidor an VIII.

V. Les incendies sont, de la part de la police administrative de Paris, l'objet de mesures *préventives;* et lorsque celles-ci n'ont pas suffi, elle est toujours prête à porter secours au malheur.

1° *Pour les prévenir,* autant qu'il est en elle, elle commence par réglementer et surveiller la construction des bâtiments; elle défend, par exemple, de placer des manteaux et tuyaux de cheminées contre les cloisons faites soit en maçonnerie, soit en charpente, de placer des bois dans les tuyaux de cheminée et de poser les âtres sur les solives des planchers. (Ord. de police du 21 octobre 1819, art. 1.)

Elle enjoint, à tout propriétaire et locataire, de faire ramoner leurs cheminées assez fréquemment pour prévenir les dangers du feu; elle prescrit des ramonages plus fréquents pour les cheminées et fours où l'on emploie journellement du combustible. (*Ib.*, art. 2.)

Elle défend de faire usage du feu pour nettoyer les cheminées et tuyaux de poêle. (*Ib.* art 5).

Elle interdit l'établissement, dans l'intérieur de Paris, sans déclarations et autorisations préalables, de tous fours, forges et usines exigeant des fourneaux. (*Ib.*, art. 4.)

Il en est de même des magasins ou entrepôts de charbon de bois dans Paris, des chantiers de bois, des magasins ou entrepôts de houille ou de coke. (*Ib.*, art. 5.)

Elle soumet à sa permission spéciale tout commerce en détail de charbons, de falourdes, de fagots et cotrets. (*Ibid.*, art. 6.)

Elle défend aux détaillants d'avoir du feu dans leurs dépôts ou d'y porter de la lumière, sans certaines précautions. (*Ib.*, art. 7.)

Elle interdit le dépôt des fourrages, ailleurs que dans des greniers, ou sous des remises et hangars fermés. (*Ib.*, art. 8.)

Elle prescrit des précautions détaillées contre les dangers du feu, aux charrons, menuisiers, carrossiers et autres artisans travaillant en bois, qui s'occupent en même temps de travailler et forger le fer dans la même maison. (*Ib.*, art. 10.)

Elle défend d'allumer des feux dans les halles et marchés, et prescrit jusqu'à la forme des ustensiles qui peuvent y renfermer du feu, pour réchauffer ceux qui y séjournent. (*Ib.*, art. 11.)

Elle interdit également de faire du feu dans les chantiers et dépôts de bois, et jusque sur les trains et bateaux. (*Ibid.*, art. 12.)

Elle défend de brûler de la paille dans les rues, et d'y mettre le feu à aucun amas de matières combustibles. (*Ib.*, art. 13.)

Elle défend encore de tirer, sur la voie publique, aucune pièce d'artifice, et porte sa prévoyance jusque sur celles qui seraient tirées dans les cours et jardins particuliers. (*Ibid.*, art. 14.)

Voilà ce que la police de Paris fait ou doit faire pour prévenir les incendies.

2° Elle prépare aussi de longue main, et avec constance et fermeté, tous les moyens de secours qui peuvent être utiles à la population, dans le cas d'incendie survenu malgré sa prévoyance.

C'est ainsi qu'elle répartit, dans toute la ville, les postes du corps des *sapeurs-pompiers;* c'est ainsi qu'elle ordonne de tenir toujours pleins d'eau les réservoirs des salles de spectacle, et de tenir également et constamment en bon état les pompes attachées à ces établissements. (*Ib.*, art. 15.)

Qu'elle ordonne aux propriétaires et principaux locataires des maisons où se trouvent des puits et des pompes de prendre des soins analogues, pour qu'ils puissent toujours être en état de service. (*Ib.*, art. 16.)

Et qu'elle prescrit aux porteurs d'eau à tonneau de remplir leurs tonneaux, chaque soir, avant de les rentrer, et de les tenir pleins toute la nuit. (*Ib.*, art. 17.)

3° Toutes ces mesures prises et cette sage prévoyance accomplie, un incendie se déclare-t-il?

Les règlements généraux de police ordonnent d'en donner aussitôt avis aux plus prochains postes des sapeurs-pompiers. (Art. 18.)

Si l'incendie présente un caractère alarmant, il en doit être donné connaissance au préfet de police, à l'état-major de la place, au commandant de la garde municipale de Paris. (*Ib.*, art. 20.)

Le commissaire de police fait apporter les seaux qui sont dans les dépôts publics ; il requiert au besoin la force armée pour maintenir l'ordre et assurer la conservation des propriétés. (*Ib.*, *ib.*)

Mais les sapeurs-pompiers sont déjà sur le théâtre de l'incendie, et avec eux tous les moyens de secours nécessaires ; et si les secours publics sont insuffisants, ceux que peuvent fournir les particuliers sont aussitôt requis et mis en usage. (*Ib.*, art. 22).

Si le zèle admirable, si le courage calme, si l'intrépidité des sapeurs-pompiers ne suffit pas, maçons, charpentiers, couvreurs, plombiers et tous autres ouvriers sont tenus d'accourir et de prêter aide. (Art. 23.)

D'un autre côté, les porteurs d'eau accourent avec leurs tonneaux, les maisons voisines s'ouvrent, les pompes s'agitent, les puits s'épuisent, les épiciers, les ciriers fournissent des flambeaux pour éclairer les travailleurs de nuit, les citoyens arrivent, se répartissent, s'entr'aident; et, sous les ordres in-

telligents et fermes du préfet de police, du commandant des sapeurs-pompiers, des commissaires de police, le fléau est conjuré, des limites sont données au dommage, et tous les soins que prescrit l'humanité sont avec empressement prodigués.

Les mêmes secours sont organisés, préparés, apportés, transportés, en toute hâte, dans toutes les communes rurales du ressort de la préfecture de police.

VI. Les *inondations* et les *débâcles,* lorsqu'elles sont à craindre et qu'elles surviennent, trouvent la police administrative aussi prévoyante et aussi active.

Prévoyante, elle ordonne à tous les bateaux, par l'entremise de l'inspecteur-général de la navigation et des ports ou de ses adjoints, de se ranger et serrer dans les gares publiques.

Tous les bateaux qui se trouvent dans les ports de Paris et des communes du ressort, ailleurs que dans ces gares, doivent être déchargés et les marchandises enlevées, même pendant la nuit, en cas de danger imminent. (Ord. de police du 7 janvier 1835, art. 3.)

La police fait fermer et amarrer fortement au rivage les bateaux de transport et ceux où s'exercent diverses industries sur le fleuve. (*Ib.*, art. 4.)

Les bateaux vides, les bateaux hors de service, qui pourraient gêner, occuper une place utile, causer des accidents, sont déchirés et détruits. (*Ib.*, art. 5.)

Les ports, les berges, les abords de la rivière, sont déblayés de toutes les espèces de matériaux qui, pouvant être submergés par la crue subite des eaux, exposeraient les bateaux à des dommages et à la perte de leur chargement. (*Ib.*, art. 6.)

Les glaces hivernales sont enfin brisées, afin d'éviter de cruels accidents. (*Ib.*, art. 1er.)

Voilà les principales précautions prises pour les choses matérielles : la vie des hommes n'est pas moins protégée.

Des bateaux de secours, avec leur oriflamme, sont préparés, sur toute l'étendue des rives. Des marins courageux sont toujours prêts à se jeter dans le fleuve et à se diriger vers les personnes qui se noieraient.

Des boites de secours sont aussi distribuées sur la même étendue, et les individus ressaisis sont immédiatement transportés près d'elles, dans les corps-de-garde ou dans les hôpitaux voisins.

Des hommes de l'art accourent promptement pour donner leur assistance. (Ord. de police du 2 décembre 1822, art. 2.)

Tous les soins possibles sont prodigués pour rappeler à la vie les victimes de l'inondation.

Le préfet de police, enfin, récompense les gens courageux qui leur ont sauvé la vie.

VII. D'autres désastres, d'une tout autre nature, peuvent atteindre, à Paris, les particuliers dans les temps calmes, au milieu des négociations et transactions qui se font à la *Bourse* de commerce.

La police administrative intervient, d'une part, pour rendre faciles et accessibles les abords et l'entrée de cette enceinte, et pour y maintenir l'ordre; d'autre part, pour y protéger les affaires qui s'y font avec loyauté, et pour y rechercher et découvrir les transactions qui s'y pratiquent en contravention aux lois. (Loi du 28 vendémiaire an IV, art. 3 et 20.)

C'est ainsi qu'elle en écarte les faillis; (Code de commerce, art. 614.)

Qu'elle fixe les jours et heures d'ouverture, de tenue et de fermeture de la Bourse; (Loi du 27 prairial an X, art. 2.)

Qu'elle empêche qu'on ne s'assemble ailleurs, pour faire des négociations publiques; (*Ib.*, art. 3.)

Et qu'elle veille à ce qu'aucune d'elles ne soit faite par d'autres intermédiaires, agents de change et courtiers, que ceux qui ont reçu l'investiture de l'autorité publique. (*Ib.*, art. 4 et 7; et ordonnance de police du 12 janvier 1831.)

VIII. La police administrative pourvoit, avec un soin non moins actif, à la sûreté du commerce; elle veille ainsi, par une inspection constante, à la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. (Loi du 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, nº 4.)

Elle se transporte chez les marchands et fabricants, se fait représenter les balances, les poids, les mesures, et fait saisir ceux qui ne sont pas exacts ou ne portent pas la marque de la vérification légale. — Elle visite également avec soin les magasins, boutiques et ateliers des orfèvres et bijoutiers, où tant de fraudes contre les particuliers pourraient être commises ; elle s'assure que les matières d'or et d'argent y sont empreintes de la *marque* de l'autorité, et que leur *titre* y est bien *garanti* selon les lois. (Lois des 19 brumaire et 26 frimaire an VI. — Arrêté du 12 messidor an VIII, art. 26.)

Elle pourvoit enfin à l'exécution des lois qui ordonnent l'emploi des nouveaux poids et mesures.

IX. Sous un autre rapport encore, elle protége le commerce national, en recherchant et saisissant les *marchandises prohibées* par nos lois de douanes.

X. Sous un dernier rapport, enfin, la police administrative agit dans le double intérêt du commerce et du trésor public, lorsqu'elle veille à l'exécution des lois sur les *patentes*.

La *patente* est un tribut prélevé, sur les produits du travail, au profit de l'État, c'est-à-dire de tous les services publics auxquels il doit pourvoir. Il est exigé, dans toute l'étendue de la France, de ceux qui exercent le commerce, l'industrie, les métiers ou professions désignés dans un tarif annexé à la loi du 1er brumaire an VII.

Cette même loi ordonne, à tout citoyen qui expose des marchandises en vente, dans quelque lieu que ce soit, d'exhiber sa patente, toutes les fois qu'il en est requis par l'autorité.

Les marchands sont *ambulants* ou *domiciliés*, et ce droit s'exerce sur les uns et sur les autres.

« Les marchands *ambulants* doivent toujours être l'objet d'une surveillance attentive; leur existence nomade porte souvent des malfaiteurs à s'emparer de cette qualification, et à profiter des voyages qu'elle justifie pour commettre (de graves délits ou) des crimes. » (V. *Dict. de police* de Trébuchet, à ce mot.)

C'est exercer enfin une justice distributive que d'exiger qu'aucun marchand, même *domicilié*, n'échappe à la loi de l'impôt que payent ses concurrents.

C'est cette surveillance qu'accomplissent ici le préfet de police et ses agents. — Encore un mot des attributions du préfet de police.

XI. Altérer, dégrader, mutiler des monuments et édifices publics : quelle indignité, messieurs, et quel vandalisme!

Les monuments destinés à l'utilité et à la décoration publiques, enrichissent et embellissent tout à la fois nos cités. Ils rappellent la grandeur des peuples qui nous ont précédés, les grands talents de leurs artistes, la magnificence de nos souverains, le génie de nos compatriotes; ils attestent souvent aussi leur dévouement à l'humanité; ils offrent la trace durable des efforts qu'ils ont faits pour être utiles à la postérité; ils appartiennent donc aux siècles futurs, comme au temps présent; ils sont la propriété de tous les âges.

Et quelle ville de France renferme plus que celle-ci de ces belles créations du génie, de ces établissements utiles à l'humanité, de ces monuments glorieux où notre histoire est en quelque sorte vivante!

Ils sont tous placés sous la sauvegarde des citoyens; et la police administrative veille sans cesse avec eux et pour eux; l'arrêté du 12 messidor an VIII lui en fait un devoir, qu'elle accomplit avec zèle.

XII. Telles sont, dans leur ensemble, les attributions de ce magistrat que la loi appelle *préfet de police*, et qui embrasse ainsi, sous sa vaste autorité, dans le département de la Seine, et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, du de-

partement de Seine-et-Oise, la police *politique*, la police *générale* ou de *sûreté*, la police *municipale* de la ville de Paris et des communes situées dans l'étendue de sa juridiction. Le tableau que j'ai cru devoir vous en tracer vous aura fait comprendre toute l'importance et les difficultés de ces hautes fonctions.

Pour en accomplir l'exercice, l'article 8 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, qui a servi de texte à toutes les explications que je viens de vous donner, confère au préfet de police *le droit de publier, de nouveau, les lois et les règlements de police.*

Il ne pouvait être fait, pour ce haut magistrat, moins qu'il n'avait déjà été fait pour l'autorité municipale, dans toutes les autres communes de France.

L'article 2 ajoute qu'il a le droit *de rendre des ordonnances tendant à assurer l'exécution de ces lois et règlements.*

Sur ce point une réflexion :

Les maires et les préfets eux-mêmes ne peuvent intituler leurs actes que du nom d'*arrêtés;* le préfet de police seul a le droit de les qualifier d'*ordonnances.*

Il est à remarquer, qu'à l'époque où l'arrêté du 12 messidor est intervenu, au commencement de ce siècle, aucune autorité administrative existante n'intitulait ainsi ses actes; le mot *ordonnances* n'appartenait plus qu'à l'histoire, et rappelait les lois générales que nos rois promulguaient, lorsqu'ils étaient investis tout à la fois de la pleine puissance législative et de la puissance exécutive.

En 1800, le terme d'*ordonnances* avait donc l'avantage de spécialiser, en quelque sorte, les actes du préfet de police, et de leur donner peut-être ainsi une plus grande autorité. C'était, d'ailleurs, le titre des actes du lieutenant-général de police, avant 1789.

Depuis 1814, les actes de nos rois, exerçant la puissance exécutive, ont repris le nom d'*ordonnances;* et ceux du préfet

de police ont continué de s'intituler ainsi; mais le mot de *police*, qui les qualifie, suit toujours cet intitulé et les distingue.

XIII. Je n'ai plus que quelques mots à ajouter sur les attributions du préfet de police.

1° Ce magistrat est chargé, sous les ordres du ministre de l'intérieur, de faire les marchés, baux, adjudications et dépenses nécessaires pour le balayage, l'enlèvement des boues, l'arrosage et l'illumination de la ville de Paris. (Arrêté consul. du 12 messidor an VIII, art. 41.)

2° Il est chargé, de même, de régler et arrêter les dépenses pour les visites d'officiers de santé et artistes vétérinaires, transport de malades et blessés, transport de cadavres, retrait de noyés et frais de fourrière. (*Ib.* 42.)

3° Il ordonne les dépenses extraordinaires, en cas d'incendies, débordements et débâcles. (*Ib.* 43.)

4° Il règle, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le nombre et le traitement des employés de ses bureaux, et de ceux des agents sous ses ordres *qui ne sont pas institués, et dont le nombre n'est pas déterminé par les lois.* (*Ib.* 44.)

XIV. Les dépenses générales de la préfecture de police, ainsi fixées par le ministre de l'intérieur, sont acquittées sur les revenus de la ville de Paris, et ordonnancées par le préfet de police. (*Ib.* 45.)

Il lui est ouvert, en conséquence, un crédit annuel du montant de ses dépenses, sur la caisse du receveur de la ville de Paris. (*Ib.* 46.)

Le ministre de l'intérieur met, chaque mois, à la disposition du préfet de police, sur ce crédit, les fonds nécessaires pour l'acquit de ses ordonnances. (*Ib.* 47.)

XV. Le préfet de police a entrée au conseil municipal de Paris, pour y présenter ses états de dépense de l'année, tels qu'ils ont été réglés par le ministre de l'intérieur. (*Ib.* 48.)

Il y présente aussi le compte des dépenses de l'année précédente, conformément aux règles de l'administration com-

munale. (*Ib.* 49.—Voy. aussi les lois du 17 août 1828, 15 mai 1818, et la loi de finances de 1831.)

XVI. Aux termes de divers actes du pouvoir exécutif, le préfet de police est chargé de la perception de quelques droits, au profit de la ville de Paris; tels sont ceux :

1° Sur la vente en gros de la marée, des huîtres et du poisson d'eau douce;

2° Sur la vente en gros de la volaille et du gibier;

3° Sur la vente en gros du beurre et des œufs;

4° Sur la vente en gros à la halle aux grains et farines;

5° Pour les voitures stationnant sur la voie publique;

6° Pour le poids public, sur les ports, halles et marchés;

7° De petite voirie;

8° Pour les passeports;

7° Pour la délivrance des livrets aux ouvriers;

10° D'emplacements occupés dans les marchés.

— Il est aussi chargé de passer les marchés et de faire les adjudications relatives aux fournitures de la garde municipale (1) et des sapeurs-pompiers (2).

XVII. Il faut encore remarquer que le préfet de police a naturellement part à la distribution des *fonds secrets* que les chambres législatives mettent, chaque année, à la disposition du ministre de l'intérieur.

Un rapport fait à la chambre des députés, dans la séance du 2 février 1833, par M. Duvergier de Hauranne, au nom de la sous-commission du budget chargée spécialement de l'examen du budget de l'intérieur et des cultes, a fait connaître que, chaque année, une somme de 300,000 francs est remise, au préfet de police, pour la *police de sûreté*, c'est-à-dire la *police générale*, qui ne tombe pas à la charge de la ville de Paris. On comprend facilement que ce chiffre peut varier suivant les circonstances.

(1) Voyez ordonnance du Roi du 16 août 1830.

(2) Voyez ordonnance du Roi du 28 août 1832, art. 1 et 22.

XVIII. Toutes les dépenses de la préfecture de police s'élèvent environ à dix millions de francs par année.

— Il ne nous reste plus à considérer le préfet de police que sous le point de vue des attributions qui le classent dans la sphère judiciaire.

Art. 3. *Du préfet de police, comme officier de police judiciaire.*

L'article 38 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII avait dit :

« Le préfet de police et ses agents pourront faire saisir et traduire, aux tribunaux de police correctionnelle, les personnes prévenues de délits du ressort de ces tribunaux. »

L'article 39 avait ajouté : « Ils pourront faire saisir et remettre, aux officiers chargés de l'administration de la justice criminelle, les individus surpris en flagrant délit, arrêtés à la clameur publique, ou prévenus de délits qui sont du ressort de la justice criminelle. »

En 1808, le Code d'instruction criminelle a régularisé cette attribution, dont la concession excédait les pouvoirs de l'autorité consulaire; l'article 10 de ce code a donc statué en ces termes :

« Les préfets des départements, et le *préfet de police à Paris*, pourront faire *personnellement*, ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous les actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

J'ai dû vous signaler ces attributions : leur explication est en dehors de la science administrative.

SECTION SEPTIÈME.

Des agents coloniaux.

I. Jusqu'ici je vous ai tracé le tableau de ceux des agents directs de l'administration suprême, qui sont institués soit au centre de la France, soit dans ses divisions territoriales, appelées départements, arrondissements et communes. Mais la France ne consiste pas uniquement dans le territoire continental que renferme la carte d'Europe; elle s'étend jusque dans ceux des pays étrangers, voisins ou lointains, où nous avons fondé des établissements et que nous avons rattachés à la mère patrie par les liens de la fraternité politique.

Nous avons aujourd'hui des colonies dans toutes les parties du monde connu; Européens que nous sommes, nous en possédons dans l'Amérique, l'Afrique et l'Asie; nous en avons récemment acquis dans l'Océanie.

Dans neuf d'entre elles, en Algérie, à Bourbon, à Madagascar et au Sénégal, situées en *Afrique;* à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Guyane, situées en *Amérique;* à Pondichéry et ses dépendances, situées en *Asie;* enfin aux îles Marquises, situées en *Océanie*, la puissance royale est remise aux mains d'un *gouverneur.*

Dans trois autres colonies, les îles de Saint-Pierre et de Miquelon, en *Amérique*, et l'île Mayotte en *Afrique,* ces mêmes pouvoirs sont confiés à un *commandant.*

Gouverneurs ou commandants, tous sont nommés par le Roi. Il n'y a de différence entre eux que dans l'étendue des pouvoirs, qui tient à l'étendue et à l'importance des localités qu'ils administrent.

II. Le gouverneur est le représentant du Roi, le délégataire de sa puissance, dans la colonie. « Il a (disent la plupart des ordonnances d'organisation) la direction supérieure de la ma-

rine, de la guerre, des finances et de l'intérieur. » Ce sont les propres termes, entre autres, des ordonnances royales des 21 août 1825, art. 14, 9 février 1827, art. 15, 27 août 1828, art. 14, pour les Antilles et Bourbon.

Le gouverneur réunit, en outre, en vertu des instructions qui lui sont données au nom du Roi, des fonctions politiques et diplomatiques, aux fonctions administratives.

Il est donc, effectivement, le chef local de tous les services, sous la direction suprême du Roi et du ministre de la marine: l'Algérie seule est sous la direction du ministre de la guerre. Il ne vous sera pas difficile de comprendre qu'à la distance où les autres colonies sont situées de la métropole, les pouvoirs des gouverneurs doivent y être exercés avec une certaine indépendance que n'ont pas les administrateurs des divisions territoriales de la France.

Il est concevable aussi que l'isolement de ces colonies, les dangers auxquels elles sont exposées, les difficultés pour elles d'obtenir, de la mère-patrie, en cas d'agression étrangère, des secours plus efficaces que ceux qu'elles possèdent habituellement, et jusqu'aux éléments si divers de leur population, nécessitent un régime exceptionnel, et une autorité plus étendue et tout à la fois plus concentrée et plus forte entre les mains du représentant de la puissance métropolitaine.

Il est enfin à remarquer que, comme chaque colonie est un tout complet, un petit état, il faut qu'il y soit satisfait à tous les intérêts de cette société politique isolée, et qu'en conséquence doivent se trouver, sous la direction de chaque gouverneur ou commandant, les chefs de service que comportent l'existence et le développement de ces intérêts. Sous peu, je vous les indiquerai.

SECTION HUITIÈME.

De quelques autres agents directs.

Vous connaissez maintenant les agents directs de la puissance royale dans les divisions territoriales, appelées *départements* et *colonies*. Mais il est quelques autres divisions territoriales qui, quoique rattachées à l'administration générale de notre pays, n'en forment pas moins des parties distinctes de notre organisation générale. Ces divisions territoriales sont relatives au service de la guerre, à celui de la marine, à celui de la justice et à celui des cultes.

Les premières s'appellent *divisions militaires*,

Les deuxièmes, *arrondissements maritimes*,

Les troisièmes, *ressorts des cours royales*,

Les quatrièmes, *diocèses*.

Je vais vous donner quelques explications sur chacune d'entre elles, et vous exposer sommairement les attributions principales de chacun des agents que le pouvoir central place à leur tête.

§ 1er. *Des commandants des divisions militaires.*

C'est par les *divisions militaires* que notre pays est organisé militairement.

Son territoire est, en effet, partagé en 21 divisions, dont chacune comprend plusieurs départements.

Elles forment, pendant la paix, une partie de l'administration de la guerre, et par conséquent de l'administration générale du royaume.

Il a paru également convenable et même nécessaire de les établir de manière qu'elles pussent servir, pour les temps de guerre, soit qu'il fallût préparer, sur nos frontières, les moyens d'attaque contre l'étranger, soit qu'il fallût les protéger contre les agressions du dehors.

La défense de la France elle-même a dû être prévue, et l'organisation militaire intérieure être fondée sur cette base. Chaque division militaire est donc une section de l'échiquier stratégique du pays; elle est déterminée d'après les rapports généraux du terrain, d'après les lignes de défense et d'invasion, d'après les places fortes, les postes et les positions fortifiées, d'après les grandes voies de communication, enfin d'après tous les moyens de défense que présente le pays. (V. *Encyclopédie moderne*, au mot *division militaire.*)

II. Chaque division militaire est commandée par un lieutenant-général.

Chaque département compris dans la division forme une *subdivision;* elle est elle-même commandée par un maréchal de camp.

Auprès d'eux sont répartis des officiers du corps royal d'état-major, des officiers de l'intendance militaire, et des agents de tous les autres services de la guerre, selon les besoins des localités.

Toutes les troupes cantonnées ou casernées dans l'étendue de chaque division militaire sont soumises à l'autorité du lieutenant-général qui la commande, et c'est par ses soins qu'est maintenue la discipline, et qu'il est pourvu à tous les besoins de la portion de l'armée sédentaire qu'il a sous ses ordres.

Leur commandement s'étend enfin sur tous les officiers auxquels est confiée la garde de nos places fortes, officiers dont la réunion forme *les états-majors des places.*

III. C'est par des *lettres de service personnelles*, émanées du roi, chef suprême de l'armée, que les lieutenants-généraux, choisis par lui sur la proposition du ministre de la guerre, sont appelés au commandement de ces divisions.

En cas d'absence, de maladie ou de tout autre empêchement, ils sont remplacés par celui des maréchaux de camp, commandant les subdivisions, qui est désigné par le ministre

de la guerre, et à défaut par celui d'entre eux qui est le plus ancien en grade.

Voilà pour ce qui concerne le service de la guerre.

§ 2. *Des préfets maritimes.*

I. Le service administratif de la marine est régi par des dispositions spéciales qui tracent les divisions du territoire maritime, répartissent le service, et déterminent les attributions des divers chefs auxquels il est confié.

Le territoire maritime de la France est divisé en cinq arrondissements. (Ordonnance royale, 14 juin 1844.)

Le 1er comprend les ports et côtes de la Manche, depuis la frontière de Belgique jusqu'à Cherbourg inclusivement. Il a le port de Cherbourg pour chef-lieu. (*Ib.* 2.)

Le 2e arrondissement comprend les ports et côtes de l'Océan, depuis Cherbourg exclusivement, jusqu'à Quimper inclusivement et les îles adjacentes. Il a le port de Brest pour chef-lieu.

Le 3e arrondissement comprend les ports et côtes de l'Océan, depuis Quimper exclusivement, jusques et y compris la rive gauche de la Loire et les îles adjacentes. Il a le port de Lorient pour chef-lieu.

Le 4e arrondissement comprend les ports et côtes de l'Océan, depuis la rive gauche de la Loire exclusivement, jusqu'à la frontière de l'Espagne, et les îles adjacentes. Il a le port de Rochefort pour chef-lieu.

Le 5e arrondissement comprend les ports et côtes de France sur la Méditerranée, les îles adjacentes et l'île de Corse. Il a le port de Toulon pour chef-lieu.

Chacun de ces cinq arrondissements se divise ensuite en deux ou trois sous-arrondissements. (Art. 2.)

II. Dans chaque arrondissement, le service de la marine est dirigé par un *préfet maritime* ayant le rang et jouissant

des honneurs de vice-amiral commandant en chef une escadre. (Art. 3.)

Et, pour la direction des diverses parties dont se compose le service général, le préfet maritime a sous ses ordres immédiats différents chefs dont je vous ferai bientôt connaître la dénomination officielle et les attributions. (Art. 4.)

Le préfet maritime a donc la direction supérieure de tous les services, dans son arrondissement.

Il y joint la direction supérieure des établissements de la marine compris dans ce territoire. (Art. 9.)

Il reçoit directement les ordres du ministre; et il a seul, pour la direction des divers services, la correspondance avec lui. (Art. 9 et 2.)

Le préfet maritime a, sous son autorité, tous les bâtiments armés de son arrondissement, à l'exception de ceux qui, d'après une décision spéciale du ministre de la marine, ont été placés hors de sa dépendance. (Art. 10.)

Lui sont confiés également la sûreté des postes militaires et des arsenaux, la police des rades de l'arrondissement, le service des forts et batteries qui les défendent, la protection maritime de la côte et du cabotage, et la police des pêches maritimes. (Art. 11.)

Il préside le conseil d'administration du port, le conseil nautique, le tribunal maritime spécial, le conseil de révision pour les jugements rendus par les tribunaux maritimes, ainsi que le conseil qui est appelé à prononcer des peines disciplinaires contre les déserteurs des navires de commerce. (Art. 12.)

Il règle, en conseil d'administration, les achats et les travaux, de manière à ne pas excéder la quotité des fonds assignés, par le ministre, d'après le budget, aux différentes parties du service. (Art. 13.)

Il est responsable de toutes les dépenses en deniers, matières ou main-d'œuvre qu'il aurait ordonnées ou sciemment

tolérées, et qui seraient contraires soit aux lois et ordonnances royales, soit aux ordres du ministre. (Art. 16.)

Le préfet maritime se fait rendre compte, par le commissaire-rapporteur près les tribunaux maritimes, ainsi que par le commandant de la gendarmerie affectée au service de la marine, de tous les faits graves qui ont exigé leur intervention ou qui peuvent rendre nécessaire celle de l'autorité supérieure.

Il se fait remettre, tous les ans, par le major général et par les autres chefs de service, chacun en ce qui le concerne, les notes sur la conduite et la capacité des officiers et employés de tout grade. Il fait parvenir ces notes au ministre, avec ses observations. (Art. 18.)

Il lui transmet des renseignements de même nature sur le mjaor-général et les autres chefs de service. (*Ibid.*)

Enfin, en cas d'absence, de maladie ou de tout autre empêchement, et lorsque le Roi n'y a pas pourvu d'avance, le préfet maritime est provisoirement remplacé par le major-général, et, en cas d'empêchement, par celui des chefs de service qui aurait été désigné par le ministre, ou, à défaut, par le plus ancien en grade. (Art. 19.)

§ 3. *Procureurs généraux du Roi.*

I. La *circonscription* ou le *ressort des cours royales* est l'étendue du territoire assigné à la juridiction de ces cours de justice.

Sous le rapport de l'administration de la justice, la France est divisée en vingt-six ressorts de cours royales; et déjà vous connaissez la hiérarchie établie pour ce service. Il y a une justice de paix par canton, un tribunal de première instance par arrondissement communal, et des tribunaux de commerce, autant que l'exigent les besoins publics.

Tous ces tribunaux fonctionnent sous l'autorité des cours royales. Les arrêts de ces cours sont souverains, en ce qui concerne l'appréciation des actes et des faits. Ils ne sont

soumis au contrôle suprême de la cour de cassation, dont l'action embrasse tout le royaume, qu'en ce qui touche l'excès de pouvoir, l'incompétence et la violation des formes ou de la loi.

Outre les présidents, conseillers et juges, composant ces cours et tribunaux, et qui, nommés et institués par le Roi, sont inamovibles, il existe, près de ces cours et tribunaux, des magistrats amovibles dont l'ensemble forme une institution spéciale, qui a pris naissance dans notre pays, et qui est connue sous le nom de *ministère public.*

Près les cours royales, le ministère public se compose d'un *procureur général du Roi*, d'*avocats généraux,* et de *substituts* du procureur général.

Près de chaque tribunal de première instance, le ministère public comprend un *procureur du Roi* et un ou plusieurs *substituts.*

Les tribunaux de commerce et les justices de paix n'ont pas près d'eux de ministère public.

Les officiers du ministère public me paraissent être revêtus de deux caractères qui, pour n'être pas nettement distingués par les lois, n'en existent pas moins dans la réalité : ils sont magistrats de l'ordre judiciaire, et en outre agents de l'autorité royale, en tant qu'investie du pouvoir exécutif.

Sous le premier point de vue, ils appartiennent à l'ordre judiciaire; ils font partie des cours et tribunaux près desquels ils sont institués. Ils sont investis d'une magistrature spéciale, qui a pour objet de veiller aux intérêts du chef de l'État, comme monarque, et de la société, en tout ce qui peut donner lieu à l'application des lois civiles et pénales.

C'est ainsi que l'action du ministère public est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit d'affaires portées devant les tribunaux et cours, et qui intéressent l'ordre public en général, les droits constitutionnels du Roi, son inviolabilité, l'État, comme personne morale, le domaine national, les communes, les établissements publics, les pauvres, à cause des dons et legs faits à

leur profit, les tutelles, les personnes à cause de leur état civil. Son action est encore nécessaire, lorsqu'il s'agit de déclinatoires sur incompétence, de règlements de juges, de récusations et de renvois pour parenté ou alliance, de prises à partie, de causes concernant les femmes non autorisées par leurs maris, ou même autorisées, lorsqu'il s'agit de leur dot et qu'elles sont mariées sous le régime dotal; de causes des mineurs, et généralement de toutes celles où l'une des parties est défendue par un curateur; enfin de causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes.

C'est ce que prescrit l'article 83 du Code de procédure civile, qui ajoute même que le ministère public peut prendre communication de toutes les autres causes dans lesquelles il croit son ministère nécessaire.

Telle est cette fonction, dans l'ordre civil.

Vous avez déjà facilement compris l'utilité sociale de cette grande institution.

L'État, personne morale, et par conséquent muette, a des intérêts trop sacrés pour qu'ils puissent être abandonnés ou sacrifiés.

Les communes, les établissements publics sont des fractions de la grande association nationale : leur bien-être intéresse donc la société ; leurs droits ont besoin de protection.

« Les établissements de charité, fondés pour le soulagement des misères humaines, ont encore, à la protection publique, un droit plus pressant.

» Les mineurs, les femmes, les interdits, par cela même qu'ils sont exposés à l'oppression et à la séduction, avaient besoin de ne pas être abandonnés à eux-mêmes.

» La loi a donc donné à ces corps et à ces classes de citoyens (devant l'autorité judiciaire), un protecteur dont l'inspection éclaire leur conduite, et dont la prudence la dirige; son autorité soutient et réclame leurs droits (1). »

(1) *Rep. de Merlin*, au mot *Ministère public*.

En outre, dans la sphère des lois pénales, c'est à lui qu'appartient la poursuite des crimes et des délits.

Après de longues ténèbres et des essais, imparfaits par cela même, les gouvernements (non pas tous encore, mais les plus éclairés du moins), ont accepté cette belle idée d'ôter la poursuite des crimes à la vengeance particulière, d'inquiéter les méchants par la terreur des lois, sans livrer les honnêtes gens à la lâche avidité des délateurs; d'assurer la punition, en rendant la dénonciation même honorable.

« Dans ce nouveau système, le particulier ne peut plus poursuivre que la réparation du mal qu'il a souffert; il le dénonce au ministère public : tout se fait sans le particulier; il n'a plus qu'à attendre le jugement pour recevoir le dédommagement qui lui est dû. Il n'est soumis qu'au danger de s'être trompé dans l'indication du criminel, ou à la juste peine de la calomnie, s'il a accusé un innocent. C'est le ministère public qui est chargé de la preuve du crime; c'est lui qui devient accusateur en titre, et qui en fait réellement tout l'office; c'est son devoir de poursuivre les scélérats; c'est son honneur d'en purger la société : il les poursuit également, soit qu'un seul citoyen les lui indique, soit que la voix publique l'avertisse de leurs forfaits; il devient leur contradicteur, leur partie; tout ce qu'ils articulent pour leur défense doit lui être communiqué; ils ne peuvent être jugés, sans qu'il ait revu le procès et qu'il ait conclu contre eux.

» Le ministère public est donc l'unique accusateur dans la société (1). »

Le ministère public est, en outre, le gardien des lois, en ce sens qu'il veille à leur stricte exécution; il est aussi le surveillant de l'ordre judiciaire lui-même, et il a le droit de faire inscrire, à cet égard, sur les registres des cours et tribunaux, toutes décisions qu'il juge convenable de faire sur cette matière.

(1) *Ibid.*

Il a même le devoir et par conséquent le droit de provoquer la censure sur les membres des cours et tribunaux, et sur les avocats et officiers ministériels qui assistent la justice. « C'est » une de ses fonctions qui demande tout à la fois le plus de » courage et de sagesse dans le caractère et dans l'esprit. »

Enfin, dans toute l'étendue de l'exercice de ses belles et utiles fonctions, le ministère public agit toujours dans l'intérêt de l'ordre social et au nom du Roi, qui, d'après la constitution, en est le premier surveillant et le plus puissant défenseur : de là vient que les magistrats qui sont revêtus de ce noble ministère portent le titre de *procureurs généraux* et *procureurs du Roi.*

II. J'ai dit, en outre, qu'ils doivent être considérés comme délégataires de la puissance royale, en tout ce qui concerne les rapports de l'administration avec la justice.

La loi du 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire les qualifie ainsi, d'une manière très nette, à l'article 1[er] du titre 8. « Les officiers du ministère public sont *agents du pouvoir* » *exécutif* près des tribunaux. Leurs fonctions consistent à » faire observer, dans les jugements à rendre, les lois qui in- » téressent l'ordre général, et à faire exécuter les jugements » rendus. Ils porteront le titre de *commissaires du Roi.* »

C'est ce dernier titre que leur a conservé la loi du 27 ventôse an III, dans ses articles 13, 24 et 67. Et c'est l'article 136 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII qui leur a restitué le titre de *procureurs généraux* et *procureurs impériaux*, que la force des choses a transformé en celui de *procureurs généraux du Roi* et *procureurs du Roi.*

Ils sont, de fait, les intermédiaires entre le gouvernement et les cours et tribunaux.

Des actes souverains doivent-ils, en effet, être envoyés à ces cours et tribunaux pour y être enregistrés? C'est avec les procureurs généraux que, dans ce but, correspond le ministre de la justice. C'est par eux que se communiquent les ordon-

nances portant nomination de certains officiers publics, et les lettres de grâce et de commutation de peines.

Le gouvernement a-t-il à s'enquérir de la situation et du nombre des affaires expédiées ou pendantes? Ce sont les procureurs généraux que le ministre charge de faire dresser et parvenir ces états au ministère, afin de faire apprécier l'activité des magistrats, ou l'opportunité, quelquefois, d'accroître le nombre des juges là où il est reconnu insuffisant.

Des nominations sont-elles à faire, dans la magistrature, afin de pourvoir aux vacances survenues, ou de faire les nouveaux choix que l'accroissement du nombre des juges rend nécessaires? Les procureurs généraux sont chargés de faire, au ministre, la proposition des candidats les plus dignes.

S'agit-il de faire admettre au serment les avocats et les officiers ministériels? Le soin d'y pourvoir est confié aux procureurs généraux, tout aussi bien que celui de faire prononcer, dans les cas prévus par les lois, la suspension ou la révocation des avoués et autres officiers ministériels.

Ils sont, en un mot, l'anneau, le lien intermédiaire entre le gouvernement responsable et les tribunaux indépendants et irresponsables; ils sont ses yeux et ses oreilles; ils sont sa voix pour soutenir et ranimer le zèle des magistrats dans l'accomplissement de leurs importants devoirs; et c'est pour cela que, dans son estimable traité sur le ministère public, M. *Schenck* les représente comme des espèces d'*ambassadeurs du gouvernement près des cours et tribunaux*, et qu'il exprime que cette partie des fonctions du ministère public l'*associe, en quelque sorte, au gouvernement lui-même*.

Sans doute ils sont plus magistrats de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif; mais il y a, dans la réunion de ces deux offices et de ces devoirs divers, d'incontestables avantages et de solides garanties pour la bonne et prompte administration de la justice qui, ce point ne doit pas être oublié,

est dans les devoirs généraux du monarque, de qui elle émane constitutionnellement.

§ 4. *Des évêques, consistoires et synodes.*

I. Sous le rapport religieux, et pour l'administration du culte catholique, la France est divisée en quatre-vingts *diocèses*. Conformément à l'article 2 du Concordat de l'an IX, sanctionné par la loi du 18 germinal an X, cette circonscription a été faite de concert entre le gouvernement français et le saint-siége. A la tête de chacun de ces diocèses est établi un *évêque* ou *archevêque*.

Ils sont nommés par le Roi et institués par le Pape. (*Ib.*, art. 4 et 5.)

Ils prêtent serment entre les mains du Roi, après vérification et enregistrement des bulles portant leur institution au conseil d'État, et avant la prise de possession de leur siége. (Art. 18 de la loi organique du Concordat.)

Ce serment est déterminé par l'article 6 du Concordat ci-dessus visé. Il en est dressé procès-verbal. (*Ib.*, art. 18.)

Ils sont tenus de résider dans leurs diocèses; ils ne peuvent en sortir qu'avec la permission du Roi. (*Ib.*, art. 20.)

Le culte catholique est exercé sous la direction des archevêques et évêques, dans leurs diocèses. (*Ib.*, art. 9.)

Ils ont le droit de nommer les curés; mais leur choix ne peut tomber que sur des personnes agréées par le Roi. (Concordat, art. 10.) La loi portant les articles organiques ajoute, article 19, qu'ils ne doivent pas manifester cette nomination et donner aux curés l'institution canonique, avant que l'agrément du Roi leur ait été notifié.

Les évêques peuvent avoir un chapitre dans leur cathédrale et un séminaire dans leur diocèse. (Conc., art. 11.)

Ils ne peuvent user de cette faculté, quant au chapitre, sans l'autorisation préalable du Roi; cette autorisation est né-

cessaire tant pour l'établissement lui-même que pour le nombre et le choix des ecclésiastiques destinés à les former. (Art. organ., 35.) Ces ecclésiastiques sont des *chanoines*.

Les métropolitains et les chapitres cathédraux sont tenus, sans délai, de donner au gouvernement avis de la vacance des siéges épiscopaux. (*Ib.*, art. 37.)

Pendant la vacance des siéges, des vicaires-généraux sont choisis pour le gouvernement des diocèses. Les chapitres les élisent et les présentent au ministre des cultes, pour leur nomination être reconnue par le Roi. (V. art. org. 36, et décret imp. 28 février 1810, art. 6.)

Les évêques sont chargés de l'organisation de leurs séminaires; mais les règlements de cette organisation doivent être soumis à l'approbation du Roi. (Art. org. 23.)

Ils ont le droit de faire la circonscription des paroisses de leurs diocèses; mais elle n'a d'effet qu'après le consentement du Roi. (*Ib.*, art. 9.)

Il y a au moins une paroisse dans chaque justice de paix. (*Ib.*, 60.)

Il est, en outre, établi autant de succursales que le besoin peut l'exiger. (*Ib.*, 60.)

Chaque évêque, de concert avec le préfet, règle le nombre et l'étendue de ces succursales. Les plans arrêtés entre eux sont soumis au gouvernement, et ne peuvent être mis à exécution sans son autorisation. (*Ib.*, 61.)

Aucune partie du territoire français ne peut être érigée en cure ou succursale, sans l'autorisation expresse du gouvernement. (*Ib.*, 62.)

Les prêtres desservant les succursales sont nommés par les évêques. (*Ib.*, 63.) Ils sont révocables par eux. (*Ib.*, 31.)

Les chapelles domestiques, les oratoires particuliers ne peuvent être établis sans la permission expresse du gouvernement, accordée sur la demande de l'évêque. (*Ib.*, 44.)

Enfin aucune fête, à l'exception du dimanche, ne peut être établie sans la permission du gouvernement. (*Ib.*, 42.)

L'évêque doit se concerter avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. (*Ib.*, 48.)

Il doit se concerter également avec le préfet et le commandant militaire du lieu pour le jour, l'heure et le mode d'exécution des ordonnances royales qui peuvent avoir prescrit des prières publiques. (*Ib.*, 49.)

Le traitement des archevêques, évêques, curés, desservants et vicaires est à la charge de l'État. (*Ib.*, sect. 3, art. 64 et suiv.)

Il est établi des *fabriques* pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, et à l'administration des aumônes. (*Ib.*, 76.)

Un décret spécial, celui du 30 décembre 1809, règle en très grande partie l'administration de ces fabriques.

— J'ai cru devoir réunir en un faisceau toutes les dispositions qui précèdent, afin de faire saisir l'ensemble de l'organisation du culte catholique. Il me paraît en résulter, d'une manière évidente, que si, pour l'exercice de la puissance ecclésiastique, les évêques de France ne dépendent que du saint-siége, et n'ont d'autre guide que les règles de l'église catholique, ils sont, en ce qui concerne l'administration temporelle du culte et des fabriques, de véritables délegataires de la puissance royale, et les *agents directs* de son gouvernement pour cette importante portion des services publics.

C'est, du reste, un point de doctrine établi et reconnu par la jurisprudence du conseil d'État.

Je citerai quelques uns de ses plus remarquables précédents.

1° Le décret du 30 décembre 1809 et l'ordonnance du 12 janvier 1825 accordent aux évêques certains droits de nomination des membres des conseils de fabrique.

Or, se fondant sur cette dernière ordonnance royale,

M. l'archevêque de Paris avait, par une ordonnance épiscopale du 2 octobre 1842, nommé, pour la fabrique de Saint-Louis-d'Antin, à Paris, cinq nouveaux membres pour reconstituer son conseil.

Les cinq membres évincés par cette ordonnance l'ont déférée au Roi en conseil d'État, par la voie du recours comme d'abus.

Mais leur requête a été rejetée par une ordonnance royale du 8 mars 1844, parce qu'il a été considéré « que l'ordonnance du 2 octobre 1842 avait été rendue, par l'archevêque de Paris, *dans l'exercice des pouvoirs administratifs* qui lui ont été confiés par les lois, *sous le contrôle et l'autorité du gouvernement;* et qu'à supposer que cette ordonnance épiscopale eût fait une fausse application des lois, décrets et ordonnances relatifs à la nomination des membres des conseils de fabriques, cette fausse application ne rentre pas dans les cas d'abus prévus et déterminés par l'article 6 de la loi du 18 germinal an x; et qu'il en résultait que les réclamants pourraient, s'ils le jugeaient convenable, se pourvoir contre cette ordonnance épiscopale, par les voies ordinaires. »

2° Une ordonnance épiscopale, rendue le 16 août 1826, par M. l'évêque de Viviers, avait réuni la cure de la commune de Viviers au chapitre de la cathédrale.

Le maire de Viviers a cru devoir former (fort tardivement) un recours comme d'abus contre cette ordonnance.

Ce recours a été rejeté par le motif que « cette ordonnance épiscopale ayant été approuvée par une ordonnance royale du 30 août 1826, *était devenue un acte de la puissance publique*, contre lequel n'est pas ouvert le recours comme d'abus. » (Ordonnance 24 juillet 1845.)

3° Et enfin une ordonnance de M. l'évêque de Rennes, du 6 février 1844, avait révoqué une concession viagère d'un banc dans l'église curiale de Louvigné-du-Désert, départe-

ment d'Ille-et-Vilaine, faite par le conseil de fabrique au profit des sieur et dame de Lagrasserie.

Ceux-ci ont déféré cette ordonnance au Roi, en conseil d'État, par voie de recours comme d'abus.

Ils demandaient, en outre, que, dans le cas où les faits exposés ne constitueraient pas un abus susceptible d'être déféré au conseil d'État, en exécution de la loi du 18 germinal an x, l'ordonnance épiscopale fût réformée par une ordonnance royale.

Sur ce, décision ainsi conçue :

« Considérant que l'ordonnance (épiscopale) du 6 février 1844 a été rendue par l'évêque de Rennes, *dans l'exercice des pouvoirs administratifs* qui lui ont été conférés par les lois, sous le contrôle et l'autorité du gouvernement, et que la fausse application de ces lois ne rentre pas dans le cas d'abus prévus et déterminés par l'article 6 de la loi du 18 germinal an x; qu'ainsi il n'y a pas lieu à statuer, par voie d'appel comme d'abus, sur le pourvoi des sieur et dame de Lagrasserie contre l'ordonnance de l'évêque de Rennes;

» En ce qui touche les conclusions subsidiaires de leur requête :

» Considérant que le droit conféré aux évêques par les articles 30 et 70 du décret du 30 décembre 1809 ne les autorise point à prononcer la nullité des concessions de bancs faites par les fabriques à des particuliers; — que, dans l'espèce, l'évêque de Rennes n'a statué *qu'autant que la loi lui en donne le droit;* et que, sous cette réserve, son ordonnance laisse subsister, sauf tout recours en nullité devant qui il appartiendra, les droits qui résulteraient, au profit des sieur et dame de Lagrasserie, de la concession à eux faite par la fabrique de Louvigné-du-Désert; — qu'il convient toutefois de prévenir les difficultés auxquelles pourraient donner lieu les termes dans lesquels ladite ordonnance est conçue :

» Notre conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

» Art. 1er. L'ordonnance de l'évêque de Rennes, en date du 6 février 1844, est considérée comme non avenue, en tant qu'elle prononcerait la nullité de la concession faite par la fabrique de Louvigné-du-Désert aux sieur et dame de Lagrasserie. »

Ces précédents me paraissent établir suffisamment :

Que des pouvoirs administratifs sont attribués aux évêques, par les lois et règlements de l'État ;

Que ces pouvoirs ont spécialement pour objet l'administration temporelle des fabriques ;

Que les actes qu'ils font dans l'exercice de ces pouvoirs sont soumis au contrôle et à l'autorité du gouvernement ;

Qu'il a le droit de les annuler, lorsqu'ils lui paraissent contraires aux règles légales de la matière ;

Et enfin que, si le gouvernement les approuve, ils deviennent les actes de la puissance publique.

C'est sur ces raisonnements et ces faits que j'appuie la qualification d'*agents directs* de la puissance royale que j'ai cru pouvoir, en doctrine, attribuer aux évêques catholiques de France, dans toutes les matières du temporel du culte et de l'administration des fabriques où les lois et les règlements leur confèrent des pouvoirs administratifs.

II. J'en dirais autant des consistoires généraux des cultes protestants, et des synodes de la religion juive, s'ils n'offraient pas, au lieu d'un administrateur unique, des administrations collectives.

Il résulte, en effet, de la législation relative à tous ces cultes que les actes d'administration proprement dits, c'est-à-dire qui n'ont aucun rapport au dogme religieux et à la direction des consciences, sont soumis au contrôle et à l'autorité du gouvernement du Roi : c'est ce qu'a reconnu une ordonnance royale du 17 septembre 1844, entre autres, qui a refusé de

recevoir, à titre de recours comme d'abus, une réclamation fondée sur ce qu'une décision du directoire du consistoire de la confession d'Augsbourg avait destitué un pasteur de ses fonctions.

CHAPITRE DEUXIÈME.

AGENTS AUXILIAIRES DES AGENTS DIRECTS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE.

Considérations générales et division des agents auxiliaires.

Je vous ai montré, dans son ensemble et dans ses détails, le tableau des agents directs de l'administration active. Sous ce rapport, vous connaissez désormais, en masse, l'organisation administrative de notre pays, le caractère spécial et les principales attributions de chacun de ces dépositaires de la puissance publique.

Mais, si je m'arrêtais à ce point, dans mes explications, vous ne sauriez que très imparfaitement cette organisation; vous auriez vu la surface de cette vaste machine politique, vous n'en connaîtriez pas les rouages. Il est donc indispensable de vous les exposer avec quelque détail, et de vous engager à me suivre, avec attention et persévérance, dans cette investigation, sans laquelle vos études ne seraient qu'imparfaites, et votre embarras serait fort grand dans vos rapports futurs et inévitables avec l'administration publique.

Si, comme je l'espère, vous y avez un peu pensé, la moindre réflexion, le simple bon sens, ont déjà dû vous inspirer cette question :

Est-ce que les agents directs de l'administration active, à savoir : au centre de l'empire, les ministres; dans les départements, les préfets; dans les arrondissements, les sous-préfets; dans les communes, les maires, leurs adjoints et les commis-

saires de police; dans les colonies, les gouverneurs ou commandants; dans les divisions militaires, les lieutenants-généraux; dans les arrondissements maritimes, les préfets maritimes; dans les ressorts de cours royales, les procureurs-généraux; dans les diocèses, les évêques, peuvent suffire à l'exécution des lois et règlements d'intérêt général? Est-ce qu'avec ce petit nombre relatif d'agents, il est possible de pourvoir à l'administration de tous les grands services, qui ont été indiqués dans la longue série des attributions ministérielles?....

Assurément cela ne serait pas possible, et c'est par ce motif qu'il a été donné des *auxiliaires* aux agents directs de l'administration active.

Ces auxiliaires sont appropriés aux divers genres de services dont l'exécution des lois et règlements d'intérêt général rend l'établissement nécessaire.

On distingue, en effet, dans l'administration de tout pays organisé, deux genres de services : il y a un service *intérieur;* il y a aussi un service *extérieur :* cette distinction est dans la nature des choses.

Le service intérieur a pour objet principal de préparer, de confectionner les actes de l'administration : il a un caractère essentiellement sédentaire.

Le service extérieur a pour objet de procurer l'exécution de ces actes : le mouvement est son caractère dominant.

Or, il devait y avoir, et il y a, en effet, dans notre pays, des agents auxiliaires pour l'un et pour l'autre service.

Les premiers composent ce que l'on appelle de ce nom général : les *bureaux*, c'est-à-dire les bureaux des ministères, des préfectures, des sous-préfectures, des mairies, et autres centres d'administration publique; les agents qui les composent, qui y sont employés, sont essentiellement *sédentaires.*

La seconde espèce d'agents a une vie active; ils peuvent être qualifiés d'*ambulants*, parce que leurs fonctions les appellent ordinairement au-dehors.

Le travail des agents intérieurs, c'est-à-dire des employés des bureaux, de quelque grade qu'ils soient revêtus, consiste surtout en études, en combinaisons réfléchies, en examens, rédactions, rapports, expéditions.

Le travail des agents extérieurs, sans exclure toute rédaction dans le cabinet, comprend surtout les opérations sur les choses soumises, de toutes parts, à l'action administrative, opérations que l'on exécute dans les diverses localités, et souvent sur le terrain même.

Les travaux des agents intérieurs et sédentaires ont un caractère de généralité, qui provient de ce qu'ils sont placés, à chaque degré de la division du territoire, près des centres administratifs.

Les travaux des agents extérieurs ont un caractère de spécialité; ils sont, pour ainsi dire, techniques; ils se rapportent presque toujours à des applications réelles, immédiates.

Toutes ces choses ne sont cependant pas séparées, dans la réalité, comme dans les notions abstraites que se forme l'entendement. Le service intérieur et le service extérieur sont souvent dans une corrélation réciproque; il y a des emplois où ces deux services viennent se réunir, apporter leurs produits divers, et se mettre en harmonie.

De là, dans l'administration centrale elle-même, les *chefs de service*, qui, après avoir imprimé la direction générale, pour ces deux ordres de travaux intérieurs et extérieurs, en recueillent et en contrôlent les résultats, et les font connaître aux ministres.

Il est, en effet, dans l'administration de tout pays civilisé, des *services publics*, distincts par leur nature, et qui ont besoin d'une organisation et d'une direction spéciales : telles sont presque partout le domaine national, les postes, les ponts et chaussées, les mines, les contributions directes et indirectes, les douanes, l'administration de l'armée.

La spécialité de chacun de ces services exige un agent par-

ticulier qui, sous l'autorité prédominante du ministre, dirige ce service public : c'est à cause de cela que, presque partout, cet agent reçoit la dénomination de *directeur* ou de *chef de division*, et qu'en effet il est chef du service qui lui est confié, et qu'il le dirige sous l'inspiration du ministre.

Les fonctions de ces chefs de service consistent à déterminer les bases des mesures à prendre, les directions à imprimer aux agents inférieurs, les instructions à leur donner, les éclaircissements à leur fournir sur les doutes qu'ils exposent, les explications à leur transmettre sur l'esprit des mesures or données.

Ces directeurs ou chefs de service, placés au centre de l'administration elle-même, reçoivent les instructions du ministre auquel ils sont soumis; ils connaissent la pensée du gouvernement; ils dirigent, dans le sens arrêté, convenu, l'exécution qui leur est confiée.

Au-dessous d'eux doivent ordinairement se trouver, dans les diverses divisions du territoire, ou dans les circonscriptions spéciales qui ont été établies pour ce service, des *directeurs locaux*, agents en sous-ordre, qui, à leur tour, deviennent un centre local d'où rayonne l'action de tous les agents du service spécial, dans la division ou circonscription territoriale à laquelle ils sont attachés.

Ainsi, par exemple, on conçoit qu'au-dessous d'un directeur de l'administration générale des douanes, placé, dans la capitale de l'empire, sous les ordres du ministre des finances, se trouvent répartis des directeurs particuliers, sur tous les points du territoire où les besoins du service peuvent l'exiger.

C'est sous ces directeurs particuliers et locaux que s'exécute le service spécial auquel ils sont préposés; c'est d'eux que dépendent immédiatement tous les agents inférieurs de ce service ; c'est avec eux qu'existent les rapports habituels de ces agents.

II. Ces notions générales étant données, il faut maintenant

entrer dans l'examen des principaux détails; et pour cela, je vais reprendre et suivre l'ordre systématique dans lequel j'ai, dès l'abord, rangé les divers ministères, à savoir :

1° Le ministère de l'agriculture, des manufactures et du commerce, et le ministère des travaux publics;

2° Le ministère de l'instruction publique;

3° Le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et des cultes, et le ministère des finances;

4° Et enfin le ministère des affaires étrangères, le ministère de la guerre, et le ministère de la marine et des colonies.

J'espère que cet ordre même va servir à classer plus méthodiquement, dans vos souvenirs, l'organisation que j'ai le dessein de vous exposer.

III. Mais l'organisation n'est qu'un moyen; l'accomplissement du devoir est le but : pour bien apprécier l'organisation de tout pouvoir, il faudrait donc considérer la mission qui lui est donnée, la tâche qui lui est imposée; et j'aurais voulu qu'il me fût possible de vous exposer, sur chacun des ministères que je viens d'énumérer, et sur chacun des services publics qui s'y rattachent, les principes généraux qui dominent la matière et l'esprit dans lequel chaque ministre doit agir, enfin l'objet des fonctions de chacun de ses auxiliaires, du plus grand au plus petit; — mais un tel soin nous eût entraînés trop loin : j'ai calculé le temps qui nous reste, et j'ai reconnu, avec regret, que je dois me restreindre aux notions les plus brèves sur cette partie de notre organisation. Je m'efforcerai du moins de vous les exposer de manière que vous connaissiez le mécanisme de notre administration dans tous les divers services dont elle se compose.

C'est dans l'esprit que je viens de vous indiquer que je reprends maintenant les explications relatives aux agents auxiliaires des ministres, soit dans l'administration centrale, soit dans l'administration départementale, soit dans l'administration communale, et dans tous leurs services accessoires.

IV. Je vous ferai d'abord observer que nul, que je sache, n'a jusqu'ici, dans notre pays, tracé d'une manière méthodique le tableau que je vais vous offrir.

J'avouerai aussi que c'est de la statistique que nous allons faire, et par conséquent des recherches et des études empreintes d'une grande aridité. Mais j'espère pourtant que votre bon esprit saura vaincre ces obstacles, et que votre perspicacité, rejetant une apparence trompeuse, comprendra, en voyant dérouler peu à peu cet immense tableau, l'importance des documents statistiques qui vont être réunis pour la première fois, et qui vont vous faire envisager, dans leur ensemble, tous les rouages si compliqués de notre administration nationale.

V. Veuillez, d'abord, considérer un moment avec moi les avantages généraux de la statistique.

La *statistique* est la science des forces réelles et des moyens de puissance d'une société politique.

Elle est donc nécessairement fondée sur des faits; et elle a pour objet d'apprécier la force, la richesse et la puissance d'un état, par l'analyse des sources et des moyens de conservation, de prospérité et de grandeur que lui offrent son territoire, sa population, son commerce, son industrie, ses lois et l'ensemble de son organisation intérieure.

Étudier avec soin, arriver à connaître la statistique de son pays, c'est donc un devoir pour l'administrateur; elle est l'une des bases les plus essentielles des connaissances générales qu'il doit acquérir. Elle lui donne la science exacte du territoire qu'il est chargé de régir; et, par elle, il peut éclairer le gouvernement dans sa marche, en lui indiquant les améliorations nécessaires.

C'est cet *inventaire de l'État* qui fournit un moyen sûr d'apprécier un pays, de le bien ordonner selon ses besoins, et qui sert aussi, dans beaucoup de cas, à indiquer les vices mêmes de la législation.

En effet, c'est d'après la connaissance positive de l'étendue de la population, des productions, des revenus publics, du commerce intérieur et extérieur, que le gouvernement peut former des plans d'administration dignes de louange, et leur donner ainsi ce caractère positif et solide qui assure leur durée. C'est, par exemple, avec ces données seules que le gouvernement peut savoir, annuellement et en cas de guerre, ce qu'il peut lever d'hommes, sans nuire à la population générale, à la culture, à l'industrie manufacturière, au commerce, aux sciences, aux arts pratiques, et qu'il peut connaître, en un mot, les besoins et les ressources de l'État.

Elle est donc, pour le gouvernement, un conseiller secret et fidèle qui le guide dans sa conduite et l'avertit de ce qu'il doit faire, en lui offrant l'État tel qu'il est, sans exagérer ses forces et ses avantages, c'est-à-dire en lui montrant tout à la fois le mal et le bien, le fort et le faible.

La science de la statistique est très utile encore à l'instruction des citoyens. Sans elle, d'abord, les peuples ont longtemps ignoré leurs intérêts; et les préjugés populaires sur les autres pays ne se sont propagés et maintenus que parce que chaque nation, trompée par de fausses relations, ignorait la situation vraie des autres peuples, comme elle s'ignorait elle-même.

Le citoyen n'est-il pas intéressé à connaître la forme dans laquelle s'exerce autour de lui l'autorité suprême, et ensuite l'étendue des devoirs et des droits qui lui sont impartis dans la société au milieu de laquelle le hasard l'a fait naître?

L'étranger ne doit-il pas attacher aussi de l'importance à savoir de quel degré de liberté les hommes jouissent dans un tel État, avec lequel il va lier des relations, et si les lois de ce pays offrent des garanties à ses transactions civiles et commerciales?

Les autres gouvernements ne doivent pas moins désirer d'avoir des notions exactes sur le degré d'empire que tel ou

tel gouvernement exerce sur la société qu'il domine ; de savoir si l'action ordinaire du pouvoir y est forte ou faible, vigoureuse ou relâchée; jusqu'à quel point les ressorts de l'organisation politique peuvent produire de mouvement et d'activité, au-dedans comme au-dehors, et quel poids l'opinion publique exprimée pourrait jeter dans la balance diplomatique, où les rois pèsent d'ordinaire entre eux les intérêts de leurs peuples respectifs.

Certes, ce ne sont pas là des documents à dédaigner et des leçons à perdre (1) !

C'est donc pour cela que je me suis efforcé de rechercher et d'exposer nettement la nature de notre gouvernement, la forme dans laquelle il s'exerce, les agents qui sont les dépositaires de son pouvoir, l'organisation des corps constitués, leur dispersion sur le territoire, le degré d'autorité qui leur est confié, la subordination, et par conséquent la responsabilité qui les enchaîne, et tous les autres faits accessoires qui conduisent à des résultats dignes d'être appréciés.

C'est ainsi que, pour des yeux éclairés, l'importance des documents statistiques s'élève et s'agrandit !...

Ces documents, que j'ai recueillis peu à peu, depuis longtemps, avec une investigation patiente, à toutes les sources qui pouvaient me les fournir, ont pu être, dans ces derniers temps, fort heureusement contrôlés, avec le secours des publications officielles qui sortent, chaque année, en si grand nombre, des presses du gouvernement. Les budgets présentés aux chambres et les développements étendus qui les accompagnent m'ont offert, à cet égard, les notions les plus précieuses.

Pénétré de mes devoirs envers vous, convaincu de l'utilité de tels résultats, malgré l'inévitable aridité de leur forme, je

(1) V. Peuchet, *Discours sur l'étude de la statistique*, et *Statistique élémentaire de la France*; J.-B. Say, *Cours complet d'économie politique pratique*, et l'*Encyclopédie moderne*, à ce mot.

vous apporte donc, par le fait, le fruit de plusieurs années de recherches : et tel est l'effet même des entretiens publics ou privés que, dans l'espace de huit ou neuf leçons, et par conséquent de huit ou neuf heures seulement, vous pouvez recueillir le fruit de longues veilles et de travaux assidus.

Poursuivez donc avec moi l'examen de ce tableau de notre organisation sociale, qui, croyez-le bien, est l'un des éléments de l'estimation de notre valeur politique.

VI. Il est des parties d'organisation communes à tous les ministères, et sur lesquelles je crois nécessaire d'attirer un instant votre attention.

Au nombre des chefs de service qui sont les agents auxiliaires centraux de chaque ministre, se trouvent, dans tous les ministères, un *secrétaire général* ou un chef qui en remplit les fonctions, et en outre un *chef de la comptabilité du ministère*; enfin un *chef du cabinet*.

1° Les fonctions de secrétaire général embrassent presque partout :

La réception et l'ouverture des dépêches,

Leur enregistrement et leur analyse,

Leur répartition entre les divisions du ministère,

Le personnel des employés du ministère,

La surveillance générale sur les travaux et l'impulsion à donner pour l'examen et la décision des affaires,

L'expédition de la correspondance ministérielle,

La garde du sceau du ministère,

Les archives du ministère, c'est-à-dire le dépôt, la classifition, le répertoire et la conservation de tous les actes législatifs, royaux ou ministériels;

Enfin, les dépenses intérieures du ministère.

2° Les fonctions de chef de la comptabilité embrassent généralement :

La préparation des budgets et des comptes spéciaux du ministère,

Les mesures et instructions générales de comptabilité,

La tenue des journaux et grands-livres,

La situation périodique des dépenses liquidées, mandatées et payées;

Les résultats des comptes, à la clôture des exercices,

La comptabilité des exercices clos et périmés,

L'ordonnancement des dépenses,

Les états d'appointements du personnel du ministère,

La liquidation des pensions de retraite,

Enfin, les comptes de tous les établissements d'utilité publique dépendant du ministère.

3° Le chef du cabinet du ministre a, dans ses attributions, l'expédition des affaires secrètes et réservées, la centralisation du travail avec le roi, et la correspondance personnelle du ministre.

VII. Je reprends maintenant la série des neuf ministères, dans l'ordre où je les avais classés, et je vais vous exposer la répartition générale de leurs agents auxiliaires, en les rattachant à chacun des services publics qui composent l'ensemble de notre administration.

§ 1er. *Ministère de l'agriculture et du commerce et services qui en dépendent.*

I. Outre le secrétaire général et le directeur de la comptabilité, dont je viens de vous analyser les attributions, le ministre de l'agriculture et du commerce a, pour auxiliaires, trois directeurs spéciaux, savoir :

Un directeur de l'agriculture et des haras,

Un directeur du commerce intérieur, des manufactures et du service sanitaire,

Un directeur du commerce extérieur.

Au-dessous de ces cinq directeurs, se trouvent, dans l'administration centrale, 17 chefs de bureau, 144 employés de

divers grades, et des commissaires-experts pour les cas de litige sur marchandises présentées aux douanes; en tout: 166 agents.

Cet ensemble forme le service intérieur et sédentaire de ce ministère, c'est-à-dire ses bureaux.

II. Dans les départements, les agents auxiliaires du service intérieur de ce ministère se composent:

De directeurs, de professeurs, d'économes, d'agents spéciaux, de régisseurs, de vétérinaires, de conservateurs, de bibliothécaires, de préparateurs, d'aumôniers, de médecins, de chirurgiens, de commis et d'employés de tous grades, attachés:

Aux écoles vétérinaires, au nombre de 16,

Aux bergeries royales,

Aux haras et dépôts d'étalons, au nombre de 67,

Aux écoles d'arts et métiers, au nombre de 154,

Aux intendances et commissions sanitaires, placées sur notre littoral et sur nos frontières.

III. Le service extérieur du ministère de l'agriculture et du commerce se compose:

De 4 inspecteurs de l'agriculture;

D'un inspecteur général des écoles vétérinaires et bergeries;

De 4 inspecteurs généraux et d'inspecteurs locaux des haras, et de 2 préposés aux remontes;

D'inspecteurs du travail des enfants dans les manufactures;

De médecins inspecteurs et adjoints dans les établissements d'eaux thermales, au nombre de 140.

§ 2. *Ministère des travaux publics et services qui en dépendent.*

I. Outre un sous-secrétaire d'État, un chef faisant fonctions de secrétaire général et un chef de comptabilité, le ministre des travaux publics a, pour auxiliaires, dans l'administration centrale:

Un chef de division des routes et ponts, et de la police du roulage,

Un chef de division de la navigation et des ports maritimes,

Un chef de division des usines, des dessèchements et services divers,

Un chef de division des chemins de fer,

Un chef de division des mines,

Un chef de division des bâtiments civils.

Au-dessous de ces 9 chefs de service se trouvent, dans l'administration centrale, 14 chefs de bureau et 130 employés de tous grades, au total : 153 agents auxiliaires du *service intérieur*.

II. A côté de l'administration centrale, comme services spéciaux, mais rattachés toutefois au ministère, se trouvent les deux écoles d'application des ponts et chaussées et des mines.

L'administration spéciale de la première se compose d'un inspecteur général directeur, d'un ingénieur en chef inspecteur, de 6 ingénieurs remplissant les fonctions de professeur, d'un professeur de droit administratif, d'un ingénieur des mines professeur de minéralogie et de géologie, d'un maître de dessin, d'un service de santé, de maîtres de langues allemande, anglaise et italienne, d'employés, de garçons de salle et d'un concierge.

L'administration spéciale de l'École des mines se compose d'un inspecteur général directeur, de 4 ingénieurs chargés de l'enseignement, de professeurs de langues étrangères et de dessin, d'employés et de gens de service.

— On peut encore ranger, dans cet ordre, le service des architectes-conservateurs des bâtiments et monuments civils, ou chargés de ceux en cours d'exécution. Les architectes-conservateurs sont au nombre de 8 ; les autres varient nécessairement selon les monuments à construire.

III. Dans les départements, il n'y a pas d'autres auxiliaires sédentaires des services qu'embrasse ce ministère, que l'ingénieur en chef directeur de l'école des mineurs de Saint-Étienne, les 3 ingénieurs chargés de l'enseignement, les répétiteurs, les surveillants des études, les employés et les gens de service attachés à cette école.

IV. Le *service extérieur* de ce ministère se compose :

1° Pour l'administration des ponts et chaussées, de 6 inspecteurs généraux, de 16 inspecteurs divisionnaires et de 6 inspecteurs divisionnaires-adjoints : au total 28 ;

De 18 ingénieurs en chef directeurs, d'ingénieurs en chef, dont 80 de première classe et 70 de seconde classe ; d'ingénieurs ordinaires, dont 124 de première classe et 214 de seconde classe ; de 83 aspirants et élèves hors de concours ; et de 54 élèves en mission temporaire dans les départements.

L'effectif des ingénieurs et élèves de tout grade, en service actif, à Paris et dans les départements, est ainsi de 643.

Ce service comprend, en outre, des conducteurs embrigadés et auxiliaires ; les premiers sont au nombre de 600, divisés en trois classes ; le nombre des seconds dépend des besoins du service ;

Des préposés des ponts à bascule, des garde-canaux, des éclusiers ;

Des officiers et maîtres de port, qui se divisent ainsi : 12 capitaines de port, dont 4 de première et 8 de seconde classe ; 35 lieutenants de port, dont 12 de première classe et 23 de seconde classe ; 114 maîtres de port, dont 35 de première, 14 de deuxième et 64 de troisième classe ;

Deux commissaires généraux, un inspecteur en chef et 15 inspecteurs particuliers de la navigation, en ce qui concerne l'approvisionnement de Paris.

2° Pour l'administration des mines, le service extérieur du ministère des travaux publics se compose :

D'inspecteurs généraux, dont 3 de première classe et 3 de seconde, et de 2 inspecteurs généraux adjoints;

D'un ingénieur en chef directeur; de 23 ingénieurs en chef, dont 9 de première et 14 de seconde classe; de 34 ingénieurs ordinaires, dont 15 de première et 19 de seconde classe; de 12 aspirants ou élèves chargés d'un service d'ingénieur.

Le cadre des ingénieurs, aspirants et élèves en activité est ainsi de 70.

Ce service comprend, en outre, 60 garde-mines, dont 12 de première classe, 12 de deuxième, 18 de troisième et 18 de quatrième classe.

3° Enfin, pour le service des bâtiments civils et monuments publics, il est établi :

5 inspecteurs généraux, et des inspecteurs ordinaires qui sont attachés aux travaux des architectes.

§ 3. *Ministère de l'instruction publique et services qui en dépendent.*

I. Dans l'administration centrale, le ministre de l'instruction publique a pour auxiliaires :

Un chef qui n'a pas le titre de secrétaire général, mais qui en remplit les fonctions;

Un directeur du personnel et de l'administration des établissements universitaires ;

Un chef de division des établissements scientifiques et littéraires;

Un chef de division du contentieux, qui est en même temps chef du service de la comptabilité générale.

Au-dessous de ces 4 chefs de service, se trouvent 15 chefs de section ou de bureau, et 134 employés de tous grades ; au total : 151 employés auxiliaires du service intérieur.

II. A côté de l'administration centrale, et comme services

spéciaux, rattachés toutefois au ministère de l'instruction publique, se trouvent :

1° Une *école normale*, dont l'administration est remise à un membre du conseil royal de l'instruction publique, directeur, et qui possède, en outre, des professeurs appelés maîtres de conférences.

Ces professeurs ont rang de professeurs de premier ordre dans les colléges royaux. Ils sont au nombre de 18.

L'enseignement s'y divise en deux sections : des lettres et des sciences ; il est donné en trois années.

Le membre du conseil royal qui est le directeur de l'école est assisté d'un directeur des études, d'un sous-directeur, de 2 agrégés préparateurs et de 2 maîtres surveillants.

C'est de cette école que sortent tous les professeurs, dans les sciences et dans les lettres, pour tous les établissements de l'Université de France.

2° Le *Collége royal de France*, qui se compose de 28 professeurs, d'un secrétaire, de conservateurs, de préparateurs, et de gens de service.

L'enseignement donné, dans les 28 chaires actuelles du Collége de France, est ainsi réparti :

Anatomie — mathématiques — physique mathématique — physique expérimentale—médecine—chimie—histoire naturelle des corps organisés—embryogénie comparée—histoire naturelle des corps inorganisés—économie politique—droit de la nature et des gens—histoire générale et philosophique des législations comparées—histoire et morale—archéologie —langues hébraïque, chaldaïque et syriaque—arabe—persan —langue turque—langue et littérature chinoises et tartares, mandchou—langue et littérature sanscrites—langue et littérature grecques—langue et philosophie grecques—éloquence latine—poésie—littérature française — langue et littérature slaves—langues et littérature germaniques—langues et littérature de l'Europe méridionale.

3° Le *Muséum d'histoire naturelle*, qui comprend 15 professeurs, 1 bibliothécaire, 2 maîtres de dessin, 14 aides naturalistes, 18 préparateurs, 74 employés et gens de service; au total : 124 agents de ce service.

Les professeurs sont eux-mêmes les administrateurs de l'établissement.

Leur enseignement embrasse : la géologie—la minéralogie —la botanique—la zoologie—les mollusques et zoophytes— les animaux articulés—les reptiles et poissons—l'anatomie comparée — l'anatomie et l'histoire naturelle de l'homme—la botanique rurale—la culture—la chimie appliquée—la chimie générale—la physique appliquée à l'histoire naturelle—la physiologie comparée.

4° Le *Bureau des longitudes*, qui comprend 9 membres titulaires et 4 membres adjoints, 3 artistes, 1 secrétaire-bibliothécaire, 3 calculateurs, 6 élèves astronomes, et quelques gens de service.

Un des membres du bureau fait, chaque année, un cours d'astronomie, à l'observatoire de Paris.

Cet établissement est administré par les membres du bureau (1).

5° La *Bibliothèque royale*, qui se divise en 4 départements, savoir : des imprimés, des manuscrits, des médailles, des estampes et cartes.

Le département des imprimés comprend 2 conservateurs, 4 conservateurs adjoints, et 17 employés.

Le département des manuscrits comprend 2 conservateurs, 4 conservateurs adjoints, et 6 employés.

Le département des médailles comprend 2 conservateurs, 1 conservateur adjoint, et 4 employés.

(1) Il y a, en outre, à Marseille, un observatoire dont l'administration est confiée à un astronome-directeur. — Un concierge paraît être le seul homme à gages attaché à cet établissement.

Le département des estampes et cartes comprend 2 conservateurs, 2 conservateurs adjoints, et 5 employés.

Il y a donc, au total, pour cet établissement, 8 conservateurs, 11 conservateurs adjoints, et 32 employés; c'est-à-dire 51 agents, auxquels il faut encore ajouter des portiers et gens de service.

L'établissement est administré par le conservatoire, à la tête duquel est placé l'un de ses membres, comme directeur et président.

— Cet établissement renferme, en outre, dans son sein, une *école royale et spéciale des langues orientales vivantes*.

Cet enseignement comprend : l'arabe littéral — l'arabe vulgaire — le persan — le turc — l'arménien — le grec moderne — l'hindoustani.

— Un cours d'antiquités est également institué à la Bibliothèque royale.

— Les autres bibliothèques nationales, connues sous le nom de *Mazarine*, *Sainte-Geneviève* et de l'*Arsenal*, renferment des administrateurs, des conservateurs, des sous-bibliothécaires, des conservateurs adjoints, des économes et des gens de service.

6° L'*Ecole royale des chartes*, qui est destinée à former des élèves en diplomatique et paléographie. Elle est établie près de la Bibliothèque royale.

Elle comprend 2 professeurs.

Son administration est confiée à une commission composée de membres de l'Académie des inscriptions et belles-lettres.

Ils sont au nombre de 7.

III. Dans les départements, sont répartis et dépendent de ce ministère de l'instruction publique, des académies, des facultés, des colléges et des écoles primaires.

1° Les académies sont au nombre de 27 ; elles ont à leur tête un recteur qui les administre, et un secrétaire.

Le recteur de l'académie de Paris est pris parmi les inspecteurs généraux des études.

2° Les facultés comprennent l'enseignement de la théologie, du droit, de la médecine, des sciences et des lettres; elles ont à leur tête un doyen; elles ont, en outre, des professeurs et un trésorier.

Les facultés de *théologie* sont au nombre de 8, dont 6 catholiques et 2 protestantes.

Elles sont composées de 6 chaires.

La répartition de l'enseignement est la même dans les 6 facultés catholiques de Paris, Aix, Bordeaux, Lyon, Rouen et Toulouse, savoir : dogme — éloquence sacrée — Écriture sainte — discipline sacrée — morale évangélique — hébreu. — Deux chaires de droit ecclésiastique sont à créer, l'une à Paris, et l'autre dans les départements.

Dans les deux facultés protestantes, l'enseignement est réparti ainsi qu'il suit :

A Strasbourg : dogme — morale évangélique — exégèse — éloquence sacrée — histoire ecclésiastique — dogme de la religion helvétique;

A Montauban : dogme — morale évangélique — histoire ecclésiastique — philosophie — hébreu — grec et haute latinité.

Il reste à créer une chaire de droit ecclésiastique, dans l'une de ces deux facultés.

Le service de l'enseignement théologique comprend donc, pour la théologie catholique : 38 professeurs, dont 6 doyens pris parmi eux, et quelques employés et gens de service;

Pour la théologie protestante : 13 professeurs, dont 2 doyens pris parmi eux, et en outre 2 secrétaires et quelques employés et gens de service;

Au total : 51 professeurs (1).

(1) La préparation directe à l'exercice du saint ministère catholique, et l'instruction appropriée à ce but, ont lieu dans des établissements connus sous

— Les facultés de *droit* sont au nombre de 9; elles sont établies dans les villes de Paris, Aix, Caen, Dijon, Grenoble, Poitiers, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

Dans celle de Paris, l'enseignement est réparti entre 18 professeurs, ainsi qu'il suit :

Institutes de Justinien 2 professeurs. — Pandectes 1. — Code civil 6. — Procédure civile et législation criminelle 2. — Code de commerce 1. — Droit administratif 1. — Droit constitutionnel français 1. — Histoire du droit romain et du droit français 1. — Droit des gens 1. — Législation criminelle comparée 1. — Introduction générale à l'étude du droit 1.

La répartition de l'enseignement est la même dans les six facultés d'Aix, Caen, Dijon, Grenoble, Poitiers et Rennes, savoir :

Droit romain 1 professeur. — Code civil 3. — Procédure civile et législation criminelle 1. — Code de commerce 1. — Droit administratif 1.

Dans les deux autres facultés, l'enseignement est réparti ainsi qu'il suit :

Strasbourg. — Droit romain 1 professeur. — Code civil 3. — Procédure civile et législation criminelle 1. — Droit des gens 1. — Code de commerce 1. — Droit administratif 1.

Toulouse. — Droit romain 1 professeur. — Code civil 3. — Procédure civile et législation criminelle 1. — Code de commerce 1. — Droit administratif 1. — Droit public français 1.

Le service de l'enseignement du droit, tant à Paris que dans les départements, comprend ainsi 41 professeurs, dont 9 doyens pris parmi eux; et en outre, 9 secrétaires-trésoriers, des employés et gens de service.

le nom de *séminaires*, et qui sont entretenus par l'État. Il en existe un par chaque arrondissement métropolitain. La loi du 23 ventôse an XII veut qu'on y enseigne la morale, le dogme, l'histoire ecclésiastique, et les maximes de l'église gallicane; elle veut aussi qu'on y donne les règles de l'éloquence sacrée.

— Les facultés de *médecine* sont au nombre de 3. Elles sont établies à Paris, Montpellier et Strasbourg.

La répartition de l'enseignement, dans ces 3 facultés, est ainsi établie :

A Paris 26 chaires, savoir :

1 anatomie — 1 anatomie pathologique — 1 physiologie — 1 chimie médicale — 1 physique médicale — 1 histoire naturelle médicale — 1 pharmacologie — 1 hygiène — 2 pathologie externe — 2 pathologie interne — 1 pathologie et thérapeutique générales — 1 opérations et appareils — 1 matière médicale et thérapeutique — 1 médecine légale — accouchements et maladies des femmes et des enfants — 4 clinique interne — 3 clinique externe — 1 clinique d'accouchements.

A Montpellier, 17 chaires, savoir :

1 anatomie — 1 physiologie — 1 chimie médicale — 1 botanique — 1 hygiène — 1 pathologie chirurgicale — 1 pathologie médicale — 1 thérapeutique et matière médicale — 1 chimie médicale et toxicologie — 1 pathologie et thérapeutique générales — 1 médecine légale — 1 accouchements et maladies des femmes et des enfants — 2 clinique chirurgicale — 2 clinique médicale — 1 opérations et appareils.

A Strasbourg, 14 chaires, savoir :

1 chimie médicale et toxicologie — 1 hygiène et physique médicale — 1 pathologie médicale — 1 anatomie et anatomie pathologique — 1 matière médicale et pharmacie — 1 botanique et histoire naturelle médicale — 1 médecine légale — 1 accouchements et clinique d'accouchements — 1 clinique chirurgicale — 2 clinique interne et maladies épidémiques — 1 physiologie — 1 pathologie externe — 1 médecine opératoire.

Le service de l'enseignement médical, en France, sans parler des écoles secondaires, comprend donc 57 professeurs, dont

3 doyens choisis parmi eux, et en outre 3 secrétaires, des employés et des gens de service.

— Les facultés des *sciences* sont au nombre de 11 ; elles sont établies dans les villes de Paris, Besançon, Bordeaux, Caen, Dijon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

L'enseignement est ainsi réparti, dans chacune de ces facultés :

Celle de Paris possède 16 chaires, dont 11 occupées par des professeurs, savoir :

Calcul différentiel et intégral — astronomie physique — mécanique—mécanique physique et expérimentale—chimie physique — algèbre supérieure — minéralogie — botanique — physiologie et anatomie végétales—zoologie et physiologie comparée — calcul des probabilités. — 5 sont occupées par des professeurs adjoints, savoir : botanique organique — zoologie et physiologie comparée — chimie — physique — géologie.

La faculté de Besançon possède 5 chaires, savoir : mathématiques — physique — chimie — zoologie et botanique — géologie et minéralogie.

La faculté de Bordeaux possède 6 chaires, savoir : mathématiques pures — astronomie et mécanique — zoologie et physiologie animale — botanique et géologie — physique et chimie.

La faculté de Caen possède 5 chaires, savoir : chimie—physique — botanique et géologie — zoologie et physiologie animale — mathématiques.

La faculté de Dijon possède 5 chaires, savoir : mathématiques transcendantes — botanique et géologie — zoologie et physiologie animale — physique — chimie.

La faculté de Grenoble possède 5 chaires, savoir : mathématiques pures — zoologie et physiologie animale — botanique et géologie physique — chimie.

La faculté de Lyon possède 7 chaires, savoir : mathématiques pures — mathématiques appliquées à l'astronomie — zoologie et physiologie animale — botanique — minéralogie et géologie — physique — chimie.

La faculté de Montpellier possède 7 chaires, savoir : mathématiques transcendantes — astronomie — minéralogie et géologie — botanique — zoologie et anatomie comparée — physique — chimie.

La faculté de Rennes possède 5 chaires, savoir : mathématiques — physique — chimie — zoologie et botanique — géologie et minéralogie.

La faculté de Strasbourg possède 6 chaires, savoir : mathématiques appliquées — mathématiques pures — botanique et géologie — zoologie et physiologie animale — physique — chimie.

Enfin, la faculté de Toulouse possède 7 chaires, savoir : mathématiques pures — mathématiques appliquées — zoologie et physiologie animale — botanique et physiologie végétale — chimie — physique — minéralogie et géologie.

Le service de l'enseignement des sciences, en France, comprend donc 74 professeurs, dont 11 doyens, choisis parmi eux ; et en outre 11 secrétaires, des employés et gens de service.

— Les facultés des *lettres* sont au nombre de 10. Elles sont établies dans les villes de Paris, Besançon, Bordeaux, Caen, Dijon, Lyon, Montpellier, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

L'enseignement des *lettres* est réparti, entre ces facultés, de la manière suivante :

La faculté de Paris possède 12 chaires, savoir : littérature grecque — éloquence latine — poésie latine — éloquence française — poésie française — philosophie — histoire de la philosophie ancienne — histoire de la philosophie moderne — histoire ancienne — histoire moderne — géographie — littérature étrangère.

La faculté de Besançon possède 4 chaires, savoir : philosophie — littérature française — littérature ancienne — histoire.

La faculté de Bordeaux possède 5 chaires, savoir : philosophie—littérature ancienne—littérature française— littérature étrangère—histoire.

La faculté de Caen possède aussi 5 chaires, savoir: philosophie — littérature française — littérature latine — littérature grecque—histoire.

La faculté de Dijon possède les mêmes chaires que la faculté de Caen.

La faculté de Lyon possède aussi les mêmes chaires, à cette exception près que la chaire de littérature latine y est remplacée par une chaire de littérature étrangère.

La faculté de Montpellier possède les mêmes chaires que la faculté de Lyon.

Il en est de même de la faculté de Rennes.

La faculté de Strasbourg possède 6 chaires, savoir : littérature grecque—française—latine—étrangère—philosophie—histoire.

La faculté de Toulouse possède les mêmes chaires que les facultés de Caen et de Dijon.

De telle sorte que le service de l'enseignement des lettres, en France, comprend 58 professeurs, dont 10 doyens, choisis parmi eux, et, en outre, 10 secrétaires, des employés et gens de service.

En dehors des facultés, mais pouvant être considérées comme faisant partie de l'enseignement supérieur, il existe trois écoles de pharmacie, instituées à Paris, Montpellier et Strasbourg.

Elles ont toutes à leur tête un directeur, pris parmi les professeurs, et, en outre, un secrétaire agent comptable, des employés et des gens de service.

L'école de Paris compte 5 professeurs titulaires et 3 professeurs adjoints.

Les écoles de Montpellier et de Strasbourg comptent ensemble 6 professeurs titulaires et 4 professeurs adjoints.

L'enseignement spécial de la pharmacie comprend donc, au total, 18 professeurs.

—D'où il suit encore, en résumé, que l'enseignement supérieur, tel qu'il est établi dans notre pays, a, pour interprètes officiels, 299 hommes d'élite, dont 281 appartiennent aux *facultés* (1).

3° L'instruction secondaire est donnée dans des collèges royaux, qui comprennent l'enseignement ordinaire des lettres et des sciences mathématiques et physiques. Ils sont au nombre de 48, et divisés en trois classes.

Tous ceux de Paris sont de première classe; elle en possède 5; savoir : Henri IV—Louis-le-Grand—Saint-Louis—Bourbon—Charlemagne.

6 autres collèges royaux de première classe sont établis dans les villes de Bordeaux, Lyon, Marseille, Rouen, Strasbourg, Versailles.

19 collèges royaux de seconde classe sont répartis dans les villes de : Amiens, Angers, Avignon, Besançon, Bourges, Caen, Dijon, Douai, Grenoble, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nîmes, Orléans, Reims, Rennes, Rodez, Toulouse.

Enfin 18 collèges de troisième classe existent dans les villes de : Angoulême, Auch, Bastia, Bourbon-Vendée, Cahors, Clermont, Laval, Limoges, Mâcon, Moulins, Pau, Poitiers, Pontivy, Le Puy, La Rochelle, Saint-Étienne, Tournon et Tours.

(1) Il existe encore une école secondaire de médecine, à Reims, qui est restée sous l'empire de l'ordonnance royale du 18 mai 1820; elle compte 9 professeurs. Enfin, il y a 20 écoles préparatoires de médecine et pharmacie, établies conformément à l'ordonnance royale du 13 octobre 1840 : ces dernières écoles comptent 200 professeurs et 27 professeurs suppléants.

Le gouvernement s'occupe du soin d'en créer deux encore.

Chaque collége possède, à sa tête, un proviseur, un censeur; et il a, en outre, un aumônier, un économe, quelques employés et des gens de service.

Les fonctionnaires qui forment l'administration et le professorat des colléges royaux sont au nombre de 1,216.

— L'instruction secondaire est encore donnée dans des colléges communaux, divisés en deux ordres par le décret du 15 novembre 1811. Le premier ordre comprend 148 colléges, et le second ordre en comprend 164; au total : 312. (Voyez l'ordonnance royale du 29 janvier 1839.)

Le nombre entier des fonctionnaires employés aujourd'hui dans les colléges communaux est de 2,538, sur lesquels on compte 165 ecclésiastiques, qui sont *principaux* ou *régents*, indépendamment de tous ceux qui remplissent les seules fonctions d'aumôniers.

— Une autre forme d'instruction secondaire est donnée dans des institutions actuellement connues sous le nom d'*écoles secondaires ecclésiastiques*. Ces établissements n'existent pas à titre public, puisqu'ils ne reçoivent de secours direct ni de l'État ni des villes ; ils sont placés sous une surveillance spéciale et remplissent une destination indispensable au sacerdoce (1).

4° L'instruction primaire est donnée dans des salles d'asile, des écoles primaires et des écoles primaires supérieures.

Il existe aujourd'hui 355 salles d'asile, 36,785 écoles communales primaires, et 161 écoles primaires supérieures (2).

Les instituteurs et institutrices, sous-maîtres et sous-maîtresses, sont au nombre de 62,859, dont 40,743 à la charge des communes.

(1) Voyez *Exposé des motifs sur le projet de loi de l'instruction secondaire*, Chambre des Députés, 10 mars 1841.

(2) Il existe en outre 55,342 écoles élémentaires *privées*, 6,735 écoles supérieures *privées*, et 76 écoles normales publiques.

IV. Le service extérieur du ministère de l'instruction publique se compose :

De 14 inspecteurs généraux de l'Université;

De 61 inspecteurs des académies, dont 8 pour celle de Paris, et 53 pour les académies des départements;

D'inspecteurs et sous-inspecteurs de l'instruction primaire, qui sont ainsi répartis : 2 inspecteurs, un inspecteur adjoint et un sous-inspecteur pour le département de la Seine; et pour les autres départements, 76 inspecteurs, dont 20 de première classe, 20 de deuxième, et 36 de troisième classe; et 111 sous-inspecteurs, dont 34 de première classe et 77 de seconde.

§ 4. *Ministère de l'intérieur et services qui en dépendent.*

I. Au centre de son administration, le ministre de l'intérieur a, pour auxiliaires, outre un sous-secrétaire d'État, un chef de la comptabilité centrale et un chef du secrétariat général :

Un directeur de la police générale;

Quatre chefs de section pour l'administration départementale, communale, des établissements de bienfaisance et des prisons;

Enfin un directeur des beaux-arts.

Au-dessous de ces chefs de service se trouvent : 41 chefs de section et de bureau, et 230 employés de tous grades; au total : 280 employés auxiliaires du service intérieur et central.

II. A côté de l'administration centrale du département de l'intérieur, et comme services spéciaux, rattachés toutefois au ministère, se trouvent :

L'administration des lignes télégraphiques,

Les archives du royaume,

L'école spéciale des beaux-arts,

L'académie de France à Rome,

Le Conservatoire de musique et de déclamation,

Les écoles gratuites de dessin,

Et les établissements généraux de bienfaisance.

Il convient de jeter un coup d'œil sur l'organisation de chacun de ces services.

1° L'administration des lignes télégraphiques se compose de 3 administrateurs, dont 1 en chef, 4 chefs de bureau, et 14 employés de tous grades; en tout : 21 employés du service intérieur et central.

Dans les départements, et par une division qui lui est propre, et tient à la nature des choses, cette administration se partage en cinq lignes, à savoir :

La ligne de Boulogne, la ligne de Strasbourg, la ligne de Brest, la ligne de Toulon, la ligne de Bayonne.

Chacune de ces lignes est elle-même divisée en *stations*, et se compose de directeurs, d'inspecteurs et de stationnaires.

La totalité du service départemental des lignes télégraphiques compte et emploie 24 directeurs, 36 inspecteurs, 1,042 stationnaires; en tout : 1,102 employés auxiliaires, dont 1,066 du service *intérieur* et *sédentaire* et 36 du service *extérieur* et *ambulant*.

2° Le second établissement spécial, dépendant du ministère de l'intérieur, est celui des archives du royaume, qui a pour chef 1 garde-général, et 26 employés de tous grades et gagistes.

Celui-ci ne pouvait avoir, dans les départements, d'autres ramifications que les archives départementales et communales, qui ne sont pas soumises à l'administration directe du ministre de l'intérieur, que seulement il surveille et qui ne sont entretenues et administrées qu'aux frais des départements et des communes.

3° Le troisième établissement dépendant du ministère de l'intérieur est l'école royale et spéciale des beaux-arts à Paris, qui se compose d'un secrétaire perpétuel, qui est en même temps administrateur de l'établissement, de quelques em-

ployés, et de professeurs de peinture, de sculpture et d'architecture.

4° Je dois mentionner ici l'académie royale de France à Rome, qui y est établie aux frais de l'État, qui est administrée par un directeur, un secrétaire et quelques employés; et qui est, en quelque sorte, le complément de l'école des beaux-arts de Paris.

5° Le cinquième établissement dépendant du ministère de l'intérieur est le conservatoire de musique et de déclamation, administré par un directeur et quelques employés, et qui compte, en outre, 46 professeurs.

6° Et, pour achever ce qui est relatif aux établissements des beaux-arts : deux écoles gratuites de dessin, l'une pour les garçons, l'autre pour les demoiselles, sont administrées, la première par un directeur, la seconde par une directrice; des professeurs sont, en outre, attachés à chacun de ces établissements. — Ces établissements dépendent de la direction des beaux-arts.

7° Le dernier service dépendant du ministre de l'intérieur comprend quatre établissements généraux de bienfaisance, à savoir :

L'institution royale des jeunes aveugles,
L'institution royale des sourds-muets,
L'asile royal des aliénés à Charenton,
L'hospice royal des aveugles (Quinze-Vingts).

Tous ces établissements sont administrés, sous la surveillance d'un conseil supérieur, par des directeurs, assistés de commissions consultatives, et de quelques employés et gens de service.

Ces établissements dépendent du ministère de l'intérieur, et sont dans les attributions du directeur de l'administration départementale et communale, et du chef de section des établissements de bienfaisance.

— Telles sont, messieurs, les ramifications de l'administration de l'intérieur, au centre même de son action.

III. Dans les départements, on ne compte d'établissements contenant des agents auxiliaires du ministère de l'intérieur, que ceux qui suivent :

1° En ce qui concerne le service pénitentiaire (ou des prisons), une maison de détention, et dix-neuf maisons centrales de force et de correction.

Tous ces établissements ont à leur tête un directeur spécial, et sont secondés par un certain nombre d'employés, de surveillants et de gens à gages.

2° En ce qui concerne le service des établissements de bienfaisance : l'établissement royal des sourds-muets de Bordeaux, administré par un directeur et quelques employés.

3° En ce qui concerne le service des beaux-arts : une succursale du conservatoire de musique à Toulouse, une école de musique à Lille, des écoles gratuites de dessin à Lyon et Dijon. — Ces établissements sont administrés par des directeurs et quelques professeurs.

IV. Le *service extérieur* du ministère de l'intérieur se compose :

1° D'inspecteurs généraux et d'inspecteurs généraux adjoints, pour le service des aliénés et des établissements de bienfaisance du royaume ;

2° D'inspecteurs généraux et d'inspecteurs généraux adjoints pour les prisons du royaume, et d'inspecteurs locaux des maisons centrales ;

3° D'un inspecteur général des beaux-arts ;

4° Et enfin d'un inspecteur général des monuments historiques.

§ 5. *Ministère de la justice et des cultes, et services qui en dépendent.*

I. Dans l'administration centrale, le ministre de la justice a pour auxiliaires, outre un secrétaire général et un directeur de la comptabilité :

Un chef de division du personnel de la magistrature et des officiers ministériels,

Un directeur des affaires civiles, du sceau de l'État et du notariat,

Un directeur des affaires criminelles et des grâces.

Au-dessous de ces 5 chefs de service, se trouvent 14 sous-directeurs ou chefs de bureau, et 82 employés de tout grade; au total : 101 employés auxiliaires du *service intérieur.*

II. Le seul établissement administratif qui soit, à côté du ministère de la justice, dans le sein de l'administration centrale, est l'Imprimerie Royale, qui est confiée à un directeur et à des employés spéciaux.

III. Dans les départements, le ministère de la justice n'a de relations qu'avec les cours royales, les tribunaux de première instance, les justices de paix et les tribunaux de commerce, qui rendent la justice d'une manière indépendante, et qui tous aboutissent à la Cour de cassation, dont le siége est à Paris.

Les seules personnes qui puissent être considérées comme agents auxiliaires de la puissance royale près de ces tribunaux et cours de justice de tous les degrés, sont les procureurs généraux et les procureurs du roi, dont la mission toute spéciale est de veiller à la bonne et prompte administration de la justice, et qui reçoivent, au besoin, des instructions du ministre de ce département. (Voy. ci-dessus, p. 370 et suiv.)

IV. Ce ministère ne compte aucun agent auxiliaire du service extérieur. La nature des fonctions judiciaires et l'organi-

sation spéciale de la magistrature ne comportent pas d'inspection et de contrôle, en dehors des recours autorisés par les lois, et de la surveillance confiée au ministère public.

— En ce qui concerne l'*administration des cultes,* le ministre investi de ce département a pour auxiliaires, dans l'administration centrale, un seul directeur, qui, à son tour, a sous ses ordres 1 chef de division, 3 chefs de section, 5 chefs de bureau et 48 employés de tous grades; en tout : 58 employés du service intérieur.

La dépense allouée pour ce service, en 1843, est de 183,500 fr.

On ne peut pas dire, avec une parfaite exactitude, que, dans les départements, pour l'administration des cultes, les archevêques, les évêques, les curés et les desservants des succursales, les ministres des cultes protestants et les ministres du culte israélite, soient les agents auxiliaires de la puissance royale. En ce qui concerne l'exercice du saint ministère, leur mission est d'un autre ordre. Il est toutefois à observer que ces ministres de la religion, dont le traitement est inscrit au budget de l'État, ainsi que certains frais d'établissements et de visites qui les concernent, sont en relations officielles et constantes avec l'administration centrale, pour l'exécution des lois et règlements de l'État sur l'exercice des cultes, et qu'ils prennent part eux-mêmes à cette exécution, en dehors de leurs fonctions sacerdotales, c'est-à-dire, qu'ils se mêlent, en des points importants, à l'administration du temporel, en vertu de lois ou d'ordonnances du Roi, et que, sous ce rapport, ils sont délégataires de la puissance royale, et nécessairement soumis, quant à leurs actes, à l'exercice de son contrôle. (Voy. ci-dessus, p. 376 et suiv.)

Les archevêques sont au nombre de 15, les évêques au nombre de 80, les vicaires-généraux au nombre de 176, les curés de première et de deuxième classe au nombre de 3,301, les desservants des succursales au nombre de 27,901, les vicaires au nombre de 6,376, les membres du chapitre de Saint-

Denis au nombre de 18; c'est-à-dire qu'il existe 37,867 ecclésiastiques appartenant au culte catholique et touchant un traitement de l'État.

Les cultes protestants comptent 677 pasteurs et pasteurs-adjoints, dont 441 appartiennent au culte réformé, et 236 au culte luthérien.

Le culte israélite compte 111 grands rabbins, ministres officiants ou rabbins communaux.

Ces deux dernières classes de ministres des cultes touchent également un traitement de l'État.

§ 6. *Ministère des finances et services divers qui en dépendent.*

L'administration centrale des finances se divise en deux grandes branches, savoir :

L'administration des finances et du trésor public,

L'administration des revenus publics.

Il convient de suivre cet ordre, pour arriver à connaître exactement l'organisation compliquée de ce ministère.

I. Dans l'administration centrale des finances et du trésor public, le ministre des finances a pour auxiliaires et agents intérieurs :

Un chef du personnel et de l'inspection générale des finances,

Un secrétaire général du ministère,

Un directeur du mouvement général des fonds,

Un directeur de la dette inscrite,

Un directeur de la comptabilité générale,

Un directeur du contentieux des finances,

Un caissier central du trésor public,

Un payeur central du trésor public,

Un chef du contrôle central du trésor public,

Sous ces neuf chefs de service se trouvent placés 120 sous-directeurs, chefs et sous-chefs de bureau, 512 commis de toutes

classes, 36 garçons de recette, de comptoir et porteurs d'argent, et 155 huissiers, garçons de bureau, timbreurs, facteurs, lithographes, relieurs et régleurs; en totalité : 832 employés auxiliaires du service intérieur de l'administration centrale des finances et du trésor public.

II. Dans les départements, les agents auxiliaires du service intérieur et sédentaire de l'administration centrale des finances et du trésor public se composent :

D'abord, de receveurs généraux des finances, placés dans les chefs-lieux de département,

De receveurs particuliers, placés dans les chefs-lieux d'arrondissement,

De percepteurs, auxquels une circonscription spéciale est assignée.

Ces receveurs généraux et particuliers sont chargés d'opérer le recouvrement et l'encaissement de tous les impôts et taxes quelconques, établis au profit du trésor de l'État.

Les percepteurs ne reçoivent que les impôts directs ou ceux qui leur sont assimilés.

Ce service se compose ensuite de payeurs du trésor, divisés en quatre classes, et qui résident, presque tous, au chef-lieu de chaque département.

Quelques uns d'entre eux ont, en outre, des préposés dans quelques localités détachées : cela est établi dans l'intérêt du service extérieur de la trésorerie.

Ces agents sont chargés d'acquitter les dépenses publiques dans les départements et les ports.

Telle est l'organisation de la première section du ministère des finances, c'est-à-dire de l'administration centrale et départementale des finances et du trésor public.

III. Je passe à la deuxième section, c'est-à-dire à l'administration centrale des revenus publics.

Dans cette vaste portion de ses attributions, le ministère des

finances a pour collaborateurs, c'est-à-dire pour agents auxiliaires du service intérieur :

Un directeur général de l'administration de l'enregistrement et des domaines,

Un directeur de l'administration des douanes;

Un directeur de l'administration des contributions indirectes,

Un directeur de l'administration des tabacs,

Un directeur de l'administration des postes,

Un directeur général de l'administration des forêts,

Un directeur général de l'administration des contributions directes,

Enfin un président de la commission des monnaies.

Chacune de ces huit directions formant un grand service distinct, je vais vous expliquer successivement leur organisation particulière.

Art. 1er. *Administration de l'enregistrement et des domaines.*

I. Le directeur général de l'administration des domaines a lui-même, pour collaborateurs, 4 sous-directeurs de l'administration, 5 chefs de première classe, 4 chefs de seconde classe, 2 chefs de troisième classe, et 121 employés de tous grades et gagistes; en tout : 136 agents auxiliaires de l'administration centrale,

A ce nombre il faut ajouter encore 211 employés en chef ou inférieurs, attachés à l'atelier général du timbre à Paris.

II. Le service auxiliaire et intérieur de cette administration dans les départements, se compose :

De directeurs de l'enregistrement et des domaines,

De receveurs de l'enregistrement et des domaines,

De gardes-magasins du timbre,

De conservateurs des hypothèques.





Les directeurs sont placés au chef-lieu de chaque département, et sont par conséquent au nombre de 86.

Les receveurs sont placés partout où le service paraît l'exiger; ils sont au nombre de 2,677.

Les gardes-magasins du timbre sont placés dans les 86 directions de département.

Les conservateurs des hypothèques sont placés dans les chefs-lieux de département et dans tous les chefs-lieux d'arron dissement; leur nombre est de 364.

III. Le service auxiliaire extérieur de cette administration dans les départements, se compose :

D'inspecteurs de l'enregistrement et des domaines,

De vérificateurs de l'enregistrement et des domaines.

Les inspecteurs résident au chef-lieu du département et dans quelques uns des chefs-lieux d'arrondissement. — Ils sont au nombre de 150.

Les vérificateurs, quoique attachés en certain nombre à chaque département, n'ont pas de résidence fixe, et sont à la disposition des directeurs. Leur nombre est de 310.

Art. 2. *Administration générale des douanes.*

I. Le directeur de l'administration générale des douanes a lui-même pour collaborateurs : 4 sous-directeurs de l'administration, 13 chefs de bureau, 97 employés de toutes classes et 17 gagistes; en tout : 131 agents auxiliaires de l'administration centrale.

II. Le service auxiliaire intérieur de l'administration des douanes, dans les départements, se compose :

De directeurs,

De comptables,

De commis de toutes classes.

Les directeurs sont placés là où le service administratif l'exige; ils sont au nombre de 26.

Les comptables sont des receveurs principaux et particuliers des douanes; ils sont répartis dans les 26 directions et sont eux-mêmes au nombre de 871.

Les commis de direction et de toutes classes, également répartis entre les 26 directions, sont au nombre de 893.

Voilà comment est organisé le service intérieur.

III. Le service extérieur de l'administration des douanes, dans les départements, se compose :

D'inspecteurs, au nombre de.	99
De sous-inspecteurs.	100
De contrôleurs	95
De vérificateurs et visiteurs	837

IV. Mais, outre le service administratif, l'administration des douanes possède aussi de nombreux agents du service actif, indispensables à la surveillance établie contre les fraudeurs. Les douaniers sont, en effet, destinés à repousser la contrebande, qui se fait souvent en force ou à main armée; il a donc fallu, quoiqu'ils appartinssent, de fait, à une administration civile, les armer eux-mêmes et les organiser. Leurs divisions se nomment des brigades : elles ont des officiers à leur tête. Voici, du reste, le tableau résumé de leur organisation :

Capitaines.	271
Lieutenants	518
Brigadiers et sous-brigadiers	5,483
Préposés de toutes classes.	18,488
Patrons de barques et sous- patrons.	348
Matelots	1,263
Mousses	33
Employés attachés aux entrepôts intérieurs, dont la dépense n'a pas été mise à la charge de l'État . .	4
Au total. . .	26,408

Comme vous le voyez, messieurs, le corps des douaniers

forme une armée qui surpasse, en force matérielle, celle de plus d'un État de l'Europe. Ils ont, en effet, prouvé ce que peut leur courage pour la défense de l'État.

Ils sont disséminés sur toutes nos côtes et frontières; ils y sont placés sous les ordres et à la disposition des 26 directeurs des douanes, qui président au service, dans des circonscriptions spéciales.

Art. 3. *Administration générale des contributions indirectes.*

I. Le directeur de l'administration générale des contributions indirectes a, lui-même, pour collaborateurs, 3 sous-directeurs de l'administration, 28 chefs et sous-chefs de bureau, 136 commis de toutes classes, 22 garçons de bureau et facteurs; au total : 190 agents auxiliaires du service intérieur de l'administration centrale.

II. Le service intérieur de l'administration des contributions indirectes, dans les départements, se compose,

De directeurs de département, au nombre de . . .	85
De directeurs d'arrondissement, au nombre de . .	208
De contrôleurs de comptabilité, au nombre de . .	50
De commis de direction de département, au nombre de	280
De commis de direction d'arrondissement, au nombre de	158
D'employés pour le papier filigrané	15
De receveurs principaux et particuliers	674

D'employés du service de perception du produit des chemins de fer, exploités pour le compte de l'État; ces employés sont : 8 receveurs et 20 commis.

III. Le service extérieur de l'administration des contributions indirectes, dans les départements, se compose :

De contrôleurs ambulants, au nombre de. . . .	150
De contrôleurs de ville	289
De receveurs ambulants à cheval	1,286

De receveurs ambulants à pied 171

De contrôleurs surveillants et préposés de navigation. 110

De contrôleurs vérificateurs et commis près des salines. 108

De commis aux exercices, surnuméraires du service actif, et surnuméraires auxiliaires. 3,654

De contrôleurs et employés de la garantie . . 82

De contrôleurs et employés à la perception des droits sur les ponts et canaux soumissionnés . . 50

Il existe, en outre, un service de répression de la fraude sur les tabacs, qui se compose de : 26 inspecteurs de brigades et sous-brigades à cheval, 70 commis à cheval, 29 sous-brigadiers à pied, et 82 commis à pied.

Le total des deux services intérieur et extérieur des départements comporte ainsi le nombre de 9,166 employés ou agents auxiliaires de l'administration des contributions indirectes.

Art. 4. *Administration générale des Tabacs.*

I. Le directeur de l'administration générale des tabacs a pour collaborateurs, 2 sous-directeurs de l'administration, 9 chefs et sous-chefs de bureau, 31 commis de toutes classes, 3 gagistes, tels que garçons de bureau et facteur ; en totalité : 45 employés ou agents auxiliaires de l'administration centrale pour le service des tabacs.

II. Ce service, dans les départements, se divise en trois parties distinctes :

1° Les magasins où sont recueillis et déposés les feuilles de tabac livrées par les planteurs,

2° Les manufactures où s'élabore le tabac,

3° Le service de surveillance de la culture.

Pour ces trois parties, les agents auxiliaires se divisent eux-mêmes en service intérieur et service extérieur.

Le service intérieur se compose :

De régisseurs, au nombre de	10
De gardes-magasins des feuilles	21
De gardes-magasins des tabacs manufacturés .	10
De commis et surnuméraires appointés . . .	232
D'élèves de fabrication.	6

Le service extérieur se compose :

D'inspecteurs de la culture et des magasins de feuilles	6
De contrôleurs des magasins de feuilles. . .	18
D'inspecteurs spéciaux des magasins et manufactures.	4
D'inspecteurs de fabrication	10
De contrôleurs de fabrication.	10
De sous-inspecteurs et de sous-contrôleurs . .	14
De contrôleurs ordinaires de la culture. . . .	9
Au total, dans les deux divisions. . .	350

agents auxiliaires de l'administration centrale, pour le service des tabacs.

Art. 5. *Administration générale des postes.*

Les services généraux de l'administration des postes se divisent en service d'administration et de perception, et service du transport des dépêches.

I. Pour ces deux services, le directeur de l'administration générale des postes a pour collaborateurs, 4 sous-directeurs de l'administration, 38 chefs et sous-chefs de bureau, 134 commis de toutes classes, et 20 garçons de bureau ; au total : 196 employés ou agents auxiliaires de l'administration centrale, c'est-à-dire qui correspondent à toute la France.

II. Le service d'administration et de perception embrasse :

Le service de Paris,

Le service commun à Paris et aux départements,

Enfin le service des départements.

1° Les bureaux établis à l'hôtel des postes, pour l'exploitation du service actif entre Paris et les départements, comprennent 61 chefs et sous-chefs; 263 commis de toutes classes, 97 garçons de bureau et chargeurs de malles.

2° Le service dans Paris même comprend 13 directeurs, 32 commis de toutes classes, et 419 facteurs.

Le service extérieur de Paris ne se compose que d'inspecteurs-vérificateurs, au nombre de 10.

3° Le service intérieur dans les départements comprend :

224	Directeurs à appointements fixes,
1200	Distributeurs,
540	Commis des bureaux composés,
95	Garçons de bureau,
17	Chargeurs de malles et portiers,
2240	Directeurs de bureaux à taxation.

Au total 4316 agents du service intérieur des postes dans les départements.

4° Le service extérieur d'administration et de perception, dans les départements, se compose de :

86	Inspecteurs,
52	Sous-inspecteurs des postes,
1025	Facteurs des bureaux composés,
8600	Facteurs ruraux.

C'est-à-dire, au total, de 9,763 agents du service extérieur.

III. Le service du transport des dépêches embrasse :

Le transport en poste,

Et le transport en paquebots.

1° Le transport des dépêches en poste emploie 960 maîtres de poste et 330 courriers.

2° Le transport en paquebots emploie des agents civils et

des marins. Les employés civils sont : un agent général à Calais, pour la Manche; un comité de direction à Marseille, des directeurs, des employés et agents administratifs de tout grade, à terre et à bord des paquebots. Ils sont ainsi répartis :

Dans la Manche		2
Dans la Méditerranée.	En Corse	10
	A Alexandrie	12
	Dans le Levant	55
Au total		79

agents auxiliaires.

Les marins employés au transport des lettres en paquebots sont :

D'abord, les commandants, lieutenants et chirurgiens, qui sont ainsi répartis :

Dans la Manche		6
Dans la Méditerranée.	En Corse	12
	A Alexandrie	30
	Dans le Levant	45
	En tout	93

Et ensuite des équipages des paquebots, qui se répartissent ainsi :

Dans la Manche		29	hommes.
Dans la Méditerranée.	En Corse	84	—
	A Alexandrie	354	—
	Dans le Levant	522	—
	Total	989	

C'est-à-dire que le transport des dépêches emploie, au total, 2,451 agents auxiliaires.

Art. 6. *Administration générale des forêts.*

I. Le directeur général de l'administration des forêts a, pour collaborateurs, 4 sous-directeurs de l'administration, 15

chefs et sous-chefs de bureau, 37 commis de toutes classes, et 7 gagistes; en tout : 63 employés ou agents du service intérieur et central.

II. Le service intérieur de cette administration, dans les départements, se compose :

De conservateurs, répartis entre 32 arrondissements forestiers, comprenant un certain nombre de départements;

De commis de leurs bureaux,

Et de douze élèves sortis de l'école forestière.

III. Le service extérieur des forêts, dans les départements, se compose de : 131 inspecteurs, 101 sous-inspecteurs, 472 gardes généraux, 2,954 gardes à cheval, brigadiers, gardes forestiers et commis.

IV. Un service spécial, celui de l'*école forestière*, située à Nancy, dépend de l'administration centrale. Elle a pour but de former des agents éclairés pour l'administration des forêts, en commençant par le grade de garde général. Son administration se compose : d'un directeur, de l'inspecteur des études, de professeurs et d'agents salariés.

Art. 7. *Administration générale des contributions directes.*

I. Le directeur de l'administration des contributions directes a, pour collaborateurs, 3 sous-directeurs de l'administration, 14 chefs et sous-chefs de bureau, 33 commis de toutes classes et 7 gagistes ; en tout : 87 agents auxiliaires du service intérieur et central.

II. Dans les départements, le service intérieur se compose :

De 86 directeurs qui sont placés au chef-lieu de chaque département, et d'un nombre indéterminé de commis.

III. Le service extérieur de cette administration, dans les départements, se compose de 86 inspecteurs et de 772 contrôleurs.

Art. 8. *Administration générale des monnaies et médailles.*

I. La *commission des monnaies* compte, à sa tête, *un président*, et, en outre, un commissaire général de l'administration,

1 directeur des essais, également commissaire général,

1 inspecteur vérificateur des essais, 2 essayeurs, 2 aides-essayeurs, 2 chef et sous-chef de bureau, 3 commis de toutes classes, 3 gagistes; en tout : 16 agents auxiliaires.

II. Cette administration a sous sa surveillance, à Paris, le musée monétaire et la fabrication des médailles.

Cette administration spéciale se compose :

D'un conservateur du musée,

D' un contrôleur à la fabrication des médailles,

D'un préposé à la réception des coins et poinçons,

De 5 gagistes; en tout : 8 agents auxiliaires.

III. Enfin le service spécial de la garantie des objets d'or et d'argent, qui est aussi placé sous la surveillance de l'administration des monnaies, se compose :

D'un inspecteur des bureaux de la garantie,

D'un vérificateur, commis d'ordre,

De 91 essayeurs de la garantie.

IV. Le service des établissements monétaires, dans les départements, se divise en sept hôtels des monnaies, où se fabriquent les espèces d'or, d'argent et de cuivre. Chacun d'eux a une lettre monétaire qui sert à distinguer sa fabrication.

Dans chacun de ses hôtels, les fonctionnaires sont :

Un commissaire du roi,

Un directeur de la fabrication,

Un contrôleur au change,

Un contrôleur au monnayage.

V. L'hôtel des monnaies de Paris comprend encore :

Un adjoint au commissaire du roi, et cinq employés et gagistes attachés à ce commissaire du roi.

— Tel est l'ensemble de l'organisation de l'administration des finances.

Art. 9. *Service de l'inspection des finances.*

Il existe toutefois un service spécial qui embrasse tous ceux dont je viens, messieurs, de vous offrir le tableau : je veux parler de l'inspection générale des finances.

Ce service se compose :

De 10 inspecteurs généraux,

De 10 inspecteurs de première classe,

De 10 inspecteurs de deuxième classe,

De 12 inspecteurs de troisième classe,

De 12 sous-inspecteurs.

Les fonctions des inspecteurs des finances embrassent, ainsi que je vous le disais, messieurs, tous les services financiers; ils vérifient la gestion et les caisses des agents et comptables qui ressortissent directement et indirectement au ministère des finances, celles des receveurs des villes et communes, des hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, dépôts de mendicité, maisons de détention, haras, et de tous autres établissements publics où s'effectuent des recettes.

Ils surveillent l'exécution des lois et ordonnances concernant l'administration des finances, et spécialement l'observation des règlements qui ont rapport à la perception des droits de toute nature, à la direction et au mouvement des fonds, et à leur application aux dépenses publiques.

Chaque inspecteur général a pour collaborateurs un ou plusieurs inspecteurs dont il dirige les travaux et les missions.

§ 7. *Organisation du ministère des affaires étrangères et des services qui en dépendent.*

Le ministre des affaires étrangères a pour agents auxiliaires auprès de lui :

Un directeur des affaires politiques.

Un directeur des affaires commerciales et du contentieux,

Un directeur des archives et chancelleries,

Un directeur de la comptabilité.

Il n'existe pas, à proprement parler, de secrétariat général dans ce ministère; toutes les fonctions ordinaires d'un secrétaire général sont remplies dans le *cabinet du ministre*, dont la direction est remise à un chef, secondé lui-même par trois commis.

Sous les 4 directeurs que je viens de désigner se trouvent placés 6 sous-directeurs, 4 chefs de bureau, 55 employés de tous grades; en tout : 73 employés ou agents auxiliaires du service intérieur de l'administration centrale.

II. L'action de ce ministère étant toute en dehors du territoire, le ministre des affaires étrangères n'a qu'un seul *agent* à l'intérieur de la France : il réside à Marseille, et s'occupe surtout des relations avec le Levant.

III. En dehors de la France, ce ministère compte des agents politiques et des agents consulaires.

Les agents politiques se divisent en :

Ambassadeurs, au nombre de.	10
Ministres plénipotentiaires.	21
Chargés d'affaires.	2
Secrétaires d'ambassade et de légation. . . .	33
Attachés aux ambassades.	15
Total des agents politiques.	81

Les agents consulaires se divisent en :

Consuls généraux, au nombre de.	24
Consuls de première et de deuxième classe. . .	87
Chanceliers près de certaines légations. . . .	10
Élèves-consuls.	15
A reporter. . .	136

Report. . .	136
Drogmans, secrétaires-interprètes et drogmans-chanceliers.	35
Un agent de la nation française à Madrid. . .	1
Total des agents consulaires.	172

A cet ensemble des agents intérieurs et extérieurs, dont le nombre s'élève à 253, doivent être ajoutés 7 courriers de cabinet et 4 courriers facteurs, outre un certain nombre de gens à gages attachés à l'administration centrale.

§ 8. *Organisation du ministère de la guerre et des divers services qui en dépendent.*

I. L'administration générale de la guerre est l'un des plus vastes et des plus compliqués de tous nos services publics : je vais m'efforcer de vous en présenter le tableau fidèle et le plus succinct qu'il me sera possible.

Cette grande administration est partagée en deux sections :

Le secrétariat général,

La direction du personnel.

Chacune de ces sections comprend diverses portions de l'administration centrale.

Ainsi, 1° le secrétariat général comprend autre chose que les attributions ordinaires d'un secrétariat général; car il embrasse, outre les bureaux du secrétariat général proprement dit, et ceux du service intérieur, des lois et archives, des pensions, des invalides et secours;

Il embrasse, dis-je, une division de l'intendance militaire, de la solde, des revues et de la justice militaire,

Une division dont le chef a le titre de directeur du matériel de l'administration, et qui comprend l'habillement, le campement, le harnachement, les subsistances militaires, le chauf-

fage, les hôpitaux, les transports, les convois, les équipages et lits militaires;

Une division qui comprend le contrôle des dépenses et le contentieux, les fonds et ordonnances, et l'agence comptable du ministère;

Enfin une division des affaires d'Algérie.

2° La direction du personnel embrasse :

Une première division, qui comprend elle-même les opérations militaires, le mouvement des troupes, la correspondance générale, les décorations et les écoles militaires;

Une seconde division qui comprend le recrutement et la réserve, les états-majors et l'infanterie;

Une troisième division qui comprend la gendarmerie, la cavalerie et la remonte générale;

Une quatrième division qui comprend l'artillerie (personnel et matériel);

Une cinquième division qui comprend le génie (personnel et matériel).

De telle sorte que le ministre de la guerre a, pour auxiliaires, dans l'administration centrale, 2 directeurs ou chefs de service, qui ont eux-mêmes sous leurs ordres 9 chefs de division, 24 chefs de bureau, 38 sous-chefs, 384 commis principaux et ordinaires de toutes classes, et 95 gens de service, au total : 552 agents auxiliaires du service central (1).

II. 6 grands établissements centraux sont placés, à Paris, sous la direction supérieure du ministre de la guerre, savoir :

Le Dépôt de la guerre,

L'Hôtel royal des Invalides,

Le dépôt central d'artillerie,

Le service des poudres et salpêtres,

L'École royale polytechnique,

L'École d'application du corps royal d'état-major.

(1) Voir, à la fin de ce volume, l'ordonnance du 17 janvier 1844.

1° Le dépôt de la guerre, qui comprend aussi la confection de la nouvelle carte de France, est administré par un directeur général secondé par 5 chefs de section, officiers supérieurs de l'état-major général de l'armée, et par un certain nombre d'employés, dessinateurs, graveurs et gens de service.

Cet établissement s'occupe aussi de travaux topographiques en Algérie.

2° L'Hôtel royal des Invalides compte à sa tête un gouverneur et un commandant de l'Hôtel, un major, des adjudants-majors et sous adjudants-majors, un archiviste-trésorier de l'Hôtel, et divers agents des services de l'intendance militaire, du culte, de santé, de l'infirmerie et des bâtiments.

Cet Hôtel royal a lui même une succursale à Avignon, dont les services sont organisés, sur une plus petite échelle, à l'instar de ceux de Paris; elle compte à sa tête un commandant, qui lui-même est sous la direction supérieure du gouverneur de l'Hôtel royal de Paris; celui-ci, d'ordinaire, est choisi parmi les maréchaux de France.

3° Le dépôt central d'artillerie comprend un atelier de précision et de modèles d'armes, un musée d'artillerie, des archives, une bibliothèque et une collection de plans, cartes et dessins.

Ce dépôt a pour administrateur le lieutenant-général qui préside le comité de l'artillerie, dont je vous parlerai plus tard.

Le musée d'artillerie est confié à un conservateur.

Deux professeurs de dessin y sont attachés.

Des officiers d'artillerie sont, en outre, employés à ce dépôt.

4° Le service des poudres et salpêtres de France est sous l'administration spéciale d'un lieutenant-général directeur et d'un sous-directeur.

Plusieurs officiers d'artillerie y sont en outre attachés. Il

possède enfin un bureau central, avec un chef de correspondance et un chef de comptabilité.

— Dans les départements, ce service se subdivise en poudreries et raffineries.

Les poudreries sont au nombre de 9 ;

Les raffineries sont au nombre de 5.

2 établissements renferment tout à la fois une poudrerie et une raffinerie.

Un commissaire est nommé près de chacun de ces 16 établissements, et plusieurs officiers d'artillerie y sont attachés en qualité d'inspecteurs.

Ce service comprend enfin une fabrication de capsules de guerre ; un directeur et deux autres officiers d'artillerie sont à la tête de cet établissement spécial.

5° L'École royale polytechnique, qui alimente de grands services publics, tels que ceux de l'artillerie de terre et de mer, le génie militaire et le génie maritime, le corps des ingénieurs hydrographes, le corps des officiers de vaisseau, les ponts et chaussées et les mines, les poudres et salpêtres, le corps royal d'état-major, et l'administration des tabacs, est administrée, sous la direction supérieure du ministre de la guerre, par un officier général commandant, et par un officier supérieur, commandant en second.

Le service intérieur y est divisé : 1° en instruction, 2° en administration et service de santé.

I. Le service d'instruction comprend :

Un directeur des études,

5 examinateurs de classement et de sortie des élèves,

3 examinateurs permanents d'admission;

Des professeurs, des maîtres et des répétiteurs.

II. Le service administratif et de santé de l'École polytechnique comprend :

Un administrateur,

Un caissier, garde des archives,

Un bibliothécaire,

Un garde général du matériel,

Des conservateurs des collections scientifiques,

Des médecins et des chirurgiens.

6° L'École d'application du corps royal d'état-major est destinée à former des élèves pour le service de l'état-major.

Ces élèves sont choisis parmi ceux de l'école spéciale (dont je vais vous entretenir tout-à-l'heure), et parmi ceux de l'École polytechnique qui sont jugés dignes d'obtenir le brevet de sous-lieutenant, ainsi que parmi les sous-lieutenants de l'armée, dans une proportion déterminée par les règlements.

La durée des études y est de deux ans. Au bout de ce temps, les élèves qui ont satisfait aux examens sont appelés, dans l'ordre de leur numéro de sortie, à remplir les emplois de lieutenant vacants dans le corps d'état-major, et sont détachés, pendant quatre ans, dans les régiments d'infanterie et de cavalerie de l'armée.

Cette école est dirigée par un officier général qui la commande, par un directeur des études, et par des professeurs militaires et civils.

III. Dans les départements, et comme établissements auxiliaires de l'administration centrale, se trouvent :

Une école spéciale militaire, à Saint-Cyr,

Un collége royal militaire, à La Flèche,

Une école royale de cavalerie, à Saumur,

Une école d'artillerie et du génie, à Metz,

Des gymnases militaires.

1° L'École de Saint-Cyr est destinée à former des officiers pour l'infanterie, la cavalerie, le corps royal d'état-major, et l'infanterie de marine.

2° Le collége royal de La Flèche est destiné à l'éducation des fils de militaires sans fortune.

3° L'école de Saumur est destinée à former les instructeurs des corps de troupes à cheval, à instruire ceux des élèves de

l'école spéciale de Saint-Cyr qui sont désignés pour la cavalerie, et à créer une pépinière de sous-officiers instructeurs.

Une école de maréchalerie et une école de trompettes ont été annexées à cet établissement, dans le but de fournir, aux corps de troupes à cheval, des maréchaux ferrants et des trompettes.

4° Enfin, l'école d'artillerie et du génie, de Metz, est destinée à former des officiers pour le service des deux corps royaux de l'artillerie et du génie.

5° Les gymnases militaires sont au nombre de sept, et destinés à développer les forces physiques et l'agilité des troupes.

L'organisation administrative de ces quatre écoles est semblable à celle de l'école d'état-major.

Le gymnase normal militaire, situé à Paris, sert à l'instruction des troupes de la garnison. Des professeurs civils et des professeurs militaires y sont attachés pour former les directeurs et moniteurs des gymnases divisionnaires et assurer l'uniformité de l'enseignement dans ces établissements. Il admet aussi des élèves civils.

Ce gymnase et les gymnases divisionnaires sont dirigés par un officier d'infanterie, qui a sous ses ordres les professeurs et moniteurs.

IV. Quant à l'administration proprement dite de l'armée, c'est-à-dire à cette branche des services publics instituée afin de pourvoir à tous les besoins de nos soldats, elle est confiée au corps de l'*intendance militaire*. Je ne résiste pas, messieurs, au plaisir de vous citer, sur les principaux devoirs de ce corps, le tableau qu'en a tracé notre illustre Cuvier, dans sa réponse au discours prononcé par M. de Lamartine, lors de sa réception à l'Académie française, à la place de M. le comte Daru.

« Après le général, disait M. Cuvier, c'est sur l'administrateur de l'armée que pèse la responsabilité la plus grave, la plus instantanée. Ces multitudes d'hommes dévoués qui ont fait

d'avance, à leur pays, le sacrifice de leur sang et de leur vie, ne lui demandent que leurs besoins physiques, mais ils les demandent impérieusement. Suivre, par la pensée, leurs masses diverses, dans tous ces mouvements compliqués que leur imprime le génie du chef; calculer à chaque moment, leur nombre sur chaque point; distribuer, avec précision, le matériel dont on dispose; apprécier celui que peut fournir le pays; tenir compte des distances, de l'état des routes, y proportionner les moyens de transport, pour qu'à jour nommé, chaque corps, la plus petite troupe, reçoive exactement ce qui lui est nécessaire : voilà une faible idée des devoirs de l'administration militaire. Qu'il se glisse, dans ses calculs, la moindre erreur, et les plus heureuses combinaisons de la stratégie sont manquées, des foules de braves périssent en pure perte; la patrie même peut devenir victime d'une seule de ses fautes, à ce terrible jeu de la guerre, où le plus petit accident a quelquefois des conséquences si funestes !.... »

Ce peu de mots, tracés de la main d'un maître, suffiront pour vous faire comprendre la nature et l'importance des fonctions de l'intendance militaire.

Ce corps est composé de 246 fonctionnaires ainsi répartis :

28 intendants militaires,

70 sous-intendants militaires de première classe,

70 sous-intendants militaires de seconde classe,

52 adjoints de première classe,

26 adjoints de seconde classe. (Ordonnance royale du 21 janvier 1843.)

V. A côté, ou plutôt au-dessous de l'intendance militaire, se trouvent 6 services qui participent à l'administration de l'armée ; ce sont :

Le service de santé,

Le service des hôpitaux militaires,

Le service des subsistances militaires,

Le service de l'habillement et du campement,

Le service des équipages militaires,

Le service des remontes générales.

— 1° Le corps des *officiers de santé militaires* se compose :

De 2 médecins inspecteurs,

De 7 médecins principaux de première classe, attachés aux principaux hôpitaux militaires,

De 7 médecins principaux de seconde classe, également attachés aux principaux hôpitaux militaires ;

De 2 chirurgiens inspecteurs,

De chirurgiens principaux de première classe,

De 16 chirurgiens de seconde classe,

Attachés, les uns et les autres, aux principaux hôpitaux militaires ;

D'un pharmacien inspecteur,

De 5 pharmaciens principaux de première classe,

De 5 pharmaciens principaux de seconde classe,

Également attachés aux principaux hôpitaux militaires.

Le corps entier des officiers de santé de l'armée compte 1020 employés.

— Le budget de l'État inscrit, à la tête de ce corps, 41 aumôniers, comme si l'on se fût proposé de réunir, dans le même chapitre, la santé morale à la santé physique.

— 2° Le corps des *officiers d'administration des hôpitaux* se compose de 370 officiers d'administration, officiers comptables et adjudants, attachés au service des hôpitaux et magasins d'effets ;

Et de 3,310 infirmiers-majors et ordinaires.

Le total des officiers d'administration des hôpitaux est donc de 3,680.

3° Le corps des *officiers des subsistances militaires* se compose :

De 12 officiers principaux d'administration,

De 80 officiers d'administration, comptables de première classe,

De 80 officiers d'administration, comptables de seconde classe,

De 90 adjudants d'administration en 1er,

De 142 adjudants d'administration en 2e.

Au total : 404 officiers des subsistances militaires, répartis dans les principales divisions militaires et dans l'Algérie.

— 4° Le service de *l'habillement et du campement* se partage la France en deux grandes parties : le Nord et le Midi.

2 officiers d'administration principaux sont attachés à la section du Nord,

1 officier d'administration principal est attaché à la section du Midi.

24 officiers d'administration comptables de première et de seconde classe sont attachés aux principales divisions militaires.

54 adjudants d'administration les secondent.

Le corps de l'habillement et de campement des troupes se compose donc de 81 agents auxiliaires de l'administration de la guerre.

— 5° Le service des *équipages militaires* se divise également en deux sections :

La 1re est formée par la direction des parcs de construction,

La 2e est formée par les compagnies d'ouvriers.

— La direction des parcs de construction emploie 3 officiers supérieurs et 2 capitaines.

Les compagnies d'ouvriers sont au nombre de 4 ; elles sont commandées par des capitaines.

Les escadrons du train des équipages forment partie de l'armée, et ne sauraient trouver leur place ici.

— 6° Le service de la *remonte générale* s'opère avec le secours de 74 officiers détachés des différents corps de cavalerie et envoyés dans 17 dépôts établis dans 6 de nos divisions militaires, là où peuvent se recruter les chevaux propres aux divers services de l'armée.

VI. Il est, messieurs, dans l'organisation générale des services de l'armée, une institution qui tient tout à la fois de son administration économique et de son ordre hiérarchique : je veux parler des *divisions militaires*, par lesquelles le pays est organisé militairement.

Je vous ai, ci-dessus, p. 366, expliqué le but de cette institution. Elle embrasse les principaux moyens de défense du pays.

L'armée, ainsi répartie, est secondée, au besoin, par toutes les gardes nationales de la France.

VII. Une seconde institution, qui est tout à la fois civile et militaire, doit prendre rang ici : c'est celle de la *gendarmerie*. Son origine est fort ancienne. Telle qu'elle se présente aujourd'hui, elle a pour but de veiller à la sûreté publique, et d'assurer, dans le royaume et aux armées, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

Ce corps comprend :

La gendarmerie départementale,

La gendarmerie coloniale.

La garde municipale de Paris,

La légion d'Afrique,

Les gendarmes vétérans,

Les voltigeurs corses.

1° La *gendarmerie départementale* se compose de 25 légions; chacune d'elles est commandée par un chef qui a le grade de colonel ou de lieutenant-colonel ; il s'appelle chef de légion.

Ces 25 légions sont divisées en 87 compagnies, commandées par des chefs d'escadron, des capitaines et des lieutenants, et divisées elles-mêmes en brigades, répandues sur tout le territoire de la France.

Ces brigades se divisent à leur tour en brigades à cheval et brigades à pied.

Il y a 1,950 brigades à cheval, sur lesquelles 650 sont composées de 6 hommes et commandées par des maréchaux-des-

logis, et 1,300 sont composées de 5 hommes et commandées par des brigadiers.

Les brigades à pied sont au nombre de 800; elles sont toutes de 5 hommes. 266 d'entre elles sont commandées par des maréchaux-de-logis, et 534 par des brigadiers.

La force numérique de la gendarmerie départementale est ainsi de 14,534 hommes.

2° La *gendarmerie coloniale* est, comme son titre l'indique, affectée à la sûreté publique des colonies. Nous la retrouverons dans l'organisation spéciale du ministère de la marine et des colonies.

3° La *garde municipale* de Paris est spécialement chargée du service de garde et de police de la capitale. Nous la retrouverons aussi dans l'organisation de la préfecture de police.

4° La *légion d'Afrique* est destinée tout entière au service de l'Algérie; sa force numérique est de 708 hommes.

5° Les deux compagnies de *gendarmes vétérans* stationnent à Riom, chef-lieu de la cour royale du département du Puy-de-Dôme.

6° Enfin le bataillon des *voltigeurs corses* est un corps spécial, créé en 1822, pour servir d'auxiliaire à la gendarmerie dans la 17e division militaire. Son effectif est de 421 hommes.

— L'effectif total de la gendarmerie employée à l'intérieur du royaume est de 14,955 hommes, non compris la garde municipale et les gendarmes vétérans (1).

Les légions de gendarmerie sont, comme tous les autres corps faisant partie de l'armée, sous l'autorité des généraux commandant les divisions militaires.

VIII. Il est encore une troisième institution spéciale, composée d'agents auxiliaires, qui se trouvent placés entre la population civile et l'armée, et qui ont pour mission de concourir à puiser, dans cette population, les éléments de l'armée.

(1) Cet effectif a été augmenté par la loi du 10 avril 1843.

Deux ordonnances royales, en date du 13 mars et du 15 décembre 1841, ont, en effet, établi au chef-lieu de chaque département un *dépôt de recrutement et de réserve.*

Ces dépôts sont de première et de seconde classe, selon l'importance ou les besoins du service.

Il y a 6 officiers et sous-officiers dans les dépôts de première classe, et 5 dans les dépôts de seconde classe.

Les officiers supérieurs et les capitaines qui en font partie peuvent indifféremment appartenir aux armes de l'infanterie ou de la cavalerie.

Les lieutenants, sous-lieutenants et sous-officiers sont pris exclusivement dans les corps d'infanterie.

Les officiers supérieurs cessent de compter au corps auquel il appartenaient. Les capitaines, les lieutenants, les sous-lieutenants et les sous-officiers en sont seulement détachés.

IX. Enfin, et pour ne rien omettre, des *compagnies de discipline*, composée de fusiliers et de pionniers, et des *ateliers de condamnés militaires*, divisés en ateliers de boulets et en ateliers de travaux publics, sont des établissements accessoires et consacrés à la discipline militaire.

X. Pour terminer, messieurs, ce tableau de l'organisation des agents intérieurs et extérieurs du ministère de la guerre, il ne me reste plus qu'à vous entretenir de l'organisation de l'*armée* elle-même.

S'il est vrai que cette organisation puise ses règles dans la science de la stratégie, dans celle de la tactique, et dans l'art du capitaine, il n'en est pas moins vrai qu'elle est aussi du domaine de la science qui préside aux combinaisons de l'homme d'État, qui doit tendre sans cesse à assurer, à son pays, l'ordre intérieur et la sécurité extérieure. Et, à cet égard, quoique les membres de l'armée ne puissent être considérés, à proprement parler, comme des agents de l'administration publique, il n'en est pas moins vrai qu'ils sont l'un des plus puissants moyens d'atteindre le premier des buts que j'indiquais tout à l'heure :

le maintien de l'ordre intérieur, et le seul moyen d'assurer complétement le second, c'est-à-dire *la sécurité extérieure* : l'armée, en un mot, compose la plus grande partie de la force publique active, sans laquelle il n'est pas d'État qui puisse subsister.

Voici donc, avec autant de brièveté que possible, l'organisation générale de l'armée.

I. A sa tête, aux ordres du roi, commandant en chef, d'abord un *état-major général* (1), qui se compose de :

8 maréchaux de France,

147 lieutenants généraux, } en activité, en disponibilité et
258 maréchaux de camp, } en réserve.

Ensuite un *corps royal d'état-major*, composé de :

30 colonels, 30 lieutenants-colonels, 99 chefs d'escadron, 150 capitaines de première classe, 123 capitaines de seconde classe, 81 lieutenants.

II. Vient ensuite *l'armée elle-même*, qui se compose :

D'une infanterie,
D'une cavalerie,
D'une artillerie,
D'un corps du génie,
D'un corps des équipages militaires.

— 1° L'*infanterie française* se compose :

De 8 compagnies de sous-officiers vétérans,
De 10 compagnies de fusiliers vétérans,
Et de 100 régiments, savoir :

75 d'infanterie de ligne,
25 d'infanterie légère,
10 bataillons de chasseurs,
3 bataillons d'infanterie légère d'Afrique,
12 compagnies de discipline.

— 2° La *cavalerie* se compose :

(1) Voyez la loi du 4 août 1839.

De 4 compagnies de vétérans (1),

De 54 régiments, savoir :

12 régiments de réserve, dont 2 de carabiniers et 10 de cuirassiers ;

20 régiments de cavalerie de ligne, dont 12 de dragons et 8 de lanciers ;

22 régiments de cavalerie légère, dont 13 de chasseurs, 9 de hussards et 4 de chasseurs d'Afrique.

— 3° L'*artillerie* se compose :

De 15 régiments, dont 1 de pontonniers,

De 12 compagnies d'ouvriers,

De 6 escadrons du train des parcs,

De 13 compagnies de canonniers vétérans.

— 4° Le *génie* se compose :

De 3 régiments,

De 2 compagnies d'ouvriers,

De 1 compagnie de vétérans,

— 5° Le corps des *équipages militaires* se compose :

De 4 escadrons du train, dont chacun se divise en 4 compagnies.

— Telle est, messieurs, l'organisation générale de l'armée de terre, dont les forces réunies forment un effectif de 287,148 hommes, et à côté desquels se trouvent toujours les divers services administratifs que je vous ai indiqués tout à l'heure, et dont l'indispensable concours est destiné à pourvoir constamment à tous ses besoins, soit en garnison, soit en marche, soit en campagne.

— A ce total de.	287,148 hommes.
Il faut ajouter la garde municipale de Paris.	1,800 hommes.
Et l'armée d'Algérie	80,000 hommes.
Ce qui porte à	368,948 hommes

(1) Voyez les ordonnances des 10 décembre 1835, 16 mars 1838, et 3 février 1843.

le total de l'effectif de l'armée de terre, entretenue tant en France qu'en Algérie.

Je dis, messieurs, à dessein, l'armée de terre; car ce ne sont pas là les seuls éléments de notre force publique active; nous avons encore notre armée navale : ceci me conduit donc à vous entretenir du ministère de la marine, le dernier et le plus étendu des services publics dont j'ai à vous tracer le tableau.

§ 9. *Organisation du ministère de la marine et des colonies, et des services qui en dépendent.*

Le ministre de la marine et des colonies a pour auxiliaires du service intérieur et central, un secrétaire général, un directeur du personnel, un directeur des ports, un directeur des colonies, un directeur de la comptabilité des fonds et invalides.

Ces 5 chefs de service ont sous leurs ordres 1 sous-directeur, 2 chefs de division, 18 chefs de bureau, 22 sous-chefs, 156 commis de tous grades, 1 agent comptable et 38 gens de service à gages; au total : 243 agents du service intérieur et central.

Il faut maintenant considérer séparément les services de la marine et les services coloniaux.

Art. 1er. *Organisation spéciale des services de la marine.*

I. Il existe, près de l'administration centrale, un grand établissement, qui, sous le nom de *dépôt général*, comprend :

1° Les cartes et plans de la marine et des colonies, 2° les fortifications des colonies, 3° une section historique.

Cet établissement est administré par un officier général de la marine, qui porte le titre de *directeur général*, et qui a sous ses ordres :

1 ingénieur hydrographe en chef, directeur adjoint et conservateur, 1 ingénieur hydrographe en chef, conservateur ad-

joint, 4 ingénieurs hydrographes de première classe, 4 de deuxième classe, 6 de troisième classe, 2 sous-ingénieurs, 2 élèves, 7 dessinateurs et commis, 5 gagistes; au total : 32 agents, auxquels il faut ajouter pour la section historique, 2 historiographes, 1 commis d'ordre et un gagiste : ce qui porte ce service à 36 agents auxiliaires du service central.

Cet établissement a été institué dans le but de fournir, tant à la marine militaire qu'à la marine du commerce, des cartes exactes de toutes les parties du monde, et de contribuer, soit par ses travaux propres, soit par le moyen des correspondances qu'il entretient avec les établissements analogues des autres nations, aux progrès de l'hydrographie et des sciences géographiques, en général.

II. Un autre établissement, administré par l'administration centrale elle-même, et qui est placé dans les attributions du directeur de la comptabilité générale du ministère de la marine, est celui qui est connu sous le nom de *caisse des invalides de la marine.*

Les fonds affectés à cette caisse et provenant de droits et revenus divers ou de prises, bris, naufrages, soldes, et autres objets déterminés par les lois et règlements, sont spécialement et uniquement destinés à la récompense des services des officiers militaires et civils, maîtres, officiers mariniers, matelots, novices, mousses, sous-officiers, soldats, ouvriers, et tous autres agents ou employés, entretenus ou non entretenus du département de la marine, et au soulagement de la marine, et au soulagement de leurs enfants et de leurs veuves, même de leurs pères et mères, ainsi qu'aux dépenses concernant l'administration et la comptabilité de l'établissement (1).

Cet établissement sert de lien à la marine militaire et à la marine marchande, qu'elle réunit dans un intérêt commun, et

(1) Lois des 10—30 avril — 13 mai 1791, et ordonnances royales des 22 mai 1816, et 2 octobre 1825.

il tempère, par ses bienfaits, les obligations tout exceptionnelles, que le régime *des classes* fait peser, dans l'intérêt de la flotte, sur la population maritime.

Cette caisse, est, à Paris, entre les mains d'un trésorier général, qui a pour correspondants des trésoriers particuliers dans nos trente-neuf principaux ports maritimes.

Ces trésoriers, comme le trésorier général, sont nommés par le ministre de la marine; ils sont chargés du recouvrement de tous les revenus qui composent la dotation de la caisse des invalides et du paiement des pensions de toute nature, et autres dépenses assignées sur ces produits, suivant le budget réglé, chaque année, pour ce service; ils sont en même temps caissiers des gens de mer et des prises.

III. Dans les départements, les ordres du Roi et les instructions du ministre de la marine se transmettent directement à des *préfets maritimes*, entre les mains desquels sont réunis les pouvoirs militaire et administratif, et qui président ainsi aux arrondissements entre lesquels est divisé le service de la marine.

Ces préfets, dont j'ai, ci-dessus (page 368), expliqué les attributions, ont sous leurs ordres les fonctionnaires chargés des diverses parties dont se compose le service général; ils sont au nombre de sept, savoir :

Un major-général de la marine, un chef d'administration de la marine, un directeur des constructions navales, un directeur des mouvements du port, un directeur de l'artillerie, un directeur des travaux hydrauliques et des bâtiments civils, un inspecteur maritime.

1° Le *major général* de la marine, au chef-lieu de l'arrondissement maritime, commande les officiers de vaisseau de tout grade, les élèves de la marine et les volontaires, les équipages de ligne présents au port, et le dépôt général de ces équipages.

Il commande également les troupes appartenant à la marine,

joint, 4 ingénieurs hydrographes de première classe, 4 de
deuxième classe, 6 de troisième classe, 2 sous-i...
2 élèves, 7 dessinateurs et commis, 5 ...
32 agents, auxquels il faut ajou...
2 historiographes, 4 ...
porte ce service à ... la marine, et de

Cet établisse... qui concerne leur sû...
à la marine r...
exactes de ... les officiers qui, d'après leur
par ses ... préfet maritime sont appelés à faire partie des états-
dances ... l'embarquement, ... l'État, ceux à attacher à l'état-major
autres ... majors des bâtiments de l'État ... du port, et, en général, à tous les autres ser-
géo... et au mouvement du port ... vices.

2° Le chef d'administration est chargé :

Des approvisionnements pour lesquels il est traité dans les ports ;

De la recette et de la comptabilité de toutes les matières, de la garde et de la conservation de celles déposées dans les diverses dépendances du magasin général ;

De la surveillance des approvisionnements de vivres, et des ordres relatifs à leur délivrance ;

De la revue de tous les corps et de toutes les personnes employées, par la marine, dans les ports et sur les bâtiments de l'État ;

De la levée et du congédiement des marins et des ouvriers de l'inscription maritime ;

De l'administration et de la police intérieure des prisons de la marine, autres que celles établies à bord du vaisseau amiral ou dans les casernes ;

De l'administration et de la police des hôpitaux et des chiourmes ;

De la comptabilité des bâtiments armés, tant en matières qu'en deniers, et de l'apurement des comptes des bâtiments désarmés ;

De l[illegible] tabilité et de l'ordonnancement des fonds ;

[illegible] eillance des trésoriers de la caisse des prises, des [illegible] er et des invalides ;

[illegible] direction des ateliers des pavillons et de l'habillement, [illegible] abrication des tissus communs, et autres objets qui peu[illegible]nt être confectionnés dans les ateliers dépendant du magasin général ;

De l'administration du jardin botanique ;

Enfin de la correspondance habituelle avec les officiers d'administration des quartiers de l'inscription maritime.

3° Le *directeur des constructions navales* est chargé :

Des constructions, refonte et radoubs des navires ;

De l'entretien des bâtiments flottants ;

De tous les travaux à exécuter dans les chantiers de construction ;

Des ateliers de forges à l'usage des constructions, de ceux de la mâture, des hunes, des cabestans, de la corderie, des étoupes, de la poulierie, de la tonnellerie, des pompes de vaisseau et à incendie, des caisses en tôle, de la serrurerie, de la taillanderie, de la ferblanterie, de la chaudronnerie, de la menuiserie, de la sculpture, de la peinture, de l'avironnerie, des gournables ;

De l'atelier spécial établi pour la réparation des machines à vapeur, et de tous les autres ateliers où s'exécutent des travaux relatifs aux constructions navales ;

Enfin de l'arrangement et de la conservation des bois de construction, de mâtures et autres.

4° Le *directeur des mouvements du port* est chargé :

De la garde et de la conservation des bâtiments flottants, en commission, en armement, en désarmement et désarmés ;

Du mouvement et amarrage, du mâtement et démâtement, du lestage et délestage des bâtiments, de leur abattage en carène, de leur entrée dans le port et dans les bassins, et de leur

sortie, du halage à terre, et de toutes les manœuvres à faire dans le port;

Des ateliers de la garniture, de la voilerie et des boussoles;

De la surveillance et de l'entretien des pompes à incendie en service;

De l'entretien et de l'arrangement, dans les magasins, des gréements et des voiles;

Du curage ordinaire des ports et rades; du placement et de la surveillance des ancres et chaînes d'amarrage, des tonnes et balises dans les dépendances de la marine, et de la surveillance de l'éclairage des phares entretenus par ce département (les autres sont entretenus par le ministre des travaux publics);

Des signaux et vigies, du commandement des préposés à ces services, et des secours à donner aux bâtiments en danger;

Enfin, de l'inspection du service des pilotes lamaneurs.

5° Le *directeur de l'artillerie* est chargé :

De tous les travaux relatifs à l'artillerie;

Des ateliers de fonderie, charronnage, forge, armurerie, et tous autres affectés au service de l'artillerie;

Des épreuves des bouches à feu et des poudres;

De l'arrangement et de la conservation des bouches à feu, des poudres et artifices, des bombes, boulets et autres projectiles; des armes et munitions servant à l'armement des bâtiments de l'État et des batteries dépendantes de la marine.

6° Le *directeur des travaux hydrauliques et des bâtiments civils* est chargé :

De la construction et de l'entretien des édifices appartenant à la marine, des quais, bassins, cales, et de tous autres ouvrages hydrauliques et civils qui ont été ordonnés;

De la direction des divers ateliers qui sont affectés à ce service;

Enfin de la construction et de l'entretien des phares dépendant de la marine.

7° L'*inspecteur de la marine* exerce son inspection et son contrôle :

Sur toutes les recettes d'approvisionnements et d'ouvrages, et sur les dépenses de fonds et de matières;

Sur la conservation des munitions et marchandises dans les magasins, ateliers et dépôts;

Sur les revues des entretenus, des équipages, des troupes, et de tous les agents salariés par le département de la marine;

Sur l'emploi des matières;

Sur l'emploi du temps et des salaires des ouvriers;

Sur les clauses des adjudications et marchés, ainsi que sur leur exécution;

Sur les hôpitaux, bagnes, prisons et tous autres établissements dépendant de la marine;

Sur le service de l'inscription maritime, et sur l'administration, la comptabilité et la situation des caisses des prises, des gens de mer et des invalides, dans les quartiers de l'arrondissement.

— Telle est l'organisation de chacune des préfectures maritimes, et telles sont les fonctions des principaux agents qui sont soumis au préfet maritime dans l'arrondissement qui lui est confié.

— Le service, dans chaque sous-arrondissement, est dirigé par un officier supérieur d'administration qui réside dans le chef-lieu du sous-arrondissement.

— Les états-majors et direction des ports emploient 9 commis principaux, 22 commis de première classe, 23 de seconde classe; au total : 54.

L'organisation dont je viens, messieurs, de vous tracer quelques détails est établie par l'ordonnance royale du 17 décembre 1828, à laquelle vous pourrez, au besoin, recourir.

— L'institution des préfectures maritimes a été fondée par l'arrêté consulaire du 6 floréal an VIII, sur la base de la réunion des pouvoirs militaires et administratifs dans les mains d'un

seul fonctionnaire, avec la pondération d'un contrôle indépendant.

Ce système fut détruit dans les premiers temps de la restauration Une ordonnance royale du 29 novembre 1815 y substitua la division des pouvoirs, et ne conserva plus à l'*inspection* son principe d'entière indépendance.

Après plusieurs années d'expérience, cette organisation fut à son tour abandonnée. Une ordonnance royale du 27 décembre 1826, suivie d'une autre ordonnance réglementaire et d'exécution, du 17 décembre 1828, a rétabli, avec diverses modifications, dans les rapports des services, le régime des préfectures maritimes. (V. ci-dessus, p. 368.)

— Quant aux traitements des cinq préfets maritimes, ils ont été réglés par une ordonnance royale du 31 décembre 1830 et par la loi de finances de 1836.

IV. Une institution qui ne pouvait pas plus être placée à Paris, au centre de l'administration, que dans toute autre ville de l'intérieur, a été fixée dans notre plus grand port de mer: c'est l'*école navale*, destinée à former de jeunes officiers pour la guerre et la science navales.

Une école préparatoire a été fondée à Angoulême et l'école navale est établie à Brest.

Les élèves n'y sont reçus qu'après des examens spéciaux; deux examinateurs y sont, en conséquence, attachés.

Elle est commandée par un officier supérieur de marine. Celui-ci est secondé par un certain nombre d'officiers et d'administrateurs de la marine : 7 professeurs de sciences, de littérature, de langues vivantes et de dessin leur sont adjoints.

L'école est placée sur un vaisseau, en rade du port.

En descendant du vaisseau, après deux années d'apprentissage, les élèves de l'école navale prennent le titre d'élèves de seconde classe.

Un examinateur spécial est préposé à la vérification de leur capacité, pour leur sortie de l'école.

V. Il existe, au port de Lorient, une *école d'application du génie maritime.*

Un ingénieur de la marine est chargé de la direction des études. Il est secondé par quelques professeurs.

Les élèves du génie maritime sont choisis, au concours, parmi les jeunes gens qui ont fait au moins deux années d'études à l'École polytechnique.

VI. Il a été enfin établi, dans 44 de nos ports de mer, tant militaires que du commerce, des *écoles d'hydrographie*, destinées à former de bons navigateurs.

Là des professeurs institués par le gouvernement tiennent ouvertes des écoles gratuites où sont enseignées les connaissances théoriques, exigées pour aspirer aux grades de capitaine au long cours et de maître au cabotage, et répandent l'instruction élémentaire parmi nos populations maritimes.

Deux examinateurs sont, en outre, attachés à ces écoles, et font, chaque année, les tournées nécessaires dans nos ports. La totalité des examinateurs et professeurs s'élève à 49.

VII. L'administration économique de la marine, à proprement parler, est confiée à un corps ou *commissariat*, qui représente, pour le ministère de la marine, ce que le corps de l'intendance est pour le ministère de la guerre.

Tout à l'heure, messieurs, en vous entretenant de l'organisation des préfectures maritimes, et en vous indiquant sommairement les attributions des *chefs d'administration,* je vous ai suffisamment fait connaître, à l'avance, les fonctions des membres du commissariat de la marine. Ce commissariat se compose de 4 commissaires-généraux de première classe, de 5 commissaires-généraux de seconde classe, de 15 commissaires de première classe, de 13 commissaires de seconde classe, de 35 sous-commissaires de première classe, de 70 sous-commissaires de seconde classe, de 100 commis principaux de marine, de 158 commis de première classe, de 157 commis de deuxième classe; au total : 557 membres du commissariat

de la marine, qui sont répartis entre les ports de mer et les colonies. Quelques uns d'entre eux sont attachés aux bureaux de l'administration centrale; enfin 74 sont embarqués pour remplir les fonctions d'agents comptables à bord des bâtiments de la flotte.

A ces 557 membres du commissariat, il faut encore ajouter 307 syndics des gens de mer, répartis sur le littoral (1), et dont le traitement, ou plutôt la solde, est porté au budget de l'État.

Ce qui élève à 864 le nombre des agents auxiliaires du service du commissariat de marine dans les départements, aux colonies et à bord de la flotte.

VIII. L'administration des *subsistances de la marine* est confiée à des agents spéciaux, ainsi répartis : 5 directeurs de première classe, 3 directeurs de seconde classe, 5 sous-directeurs de première classe, 5 sous-directeurs de seconde classe, 5 gardes-magasins de première classe, 7 gardes-magasins de seconde classe, 13 commis principaux, 37 commis entretenus, 30 autres commis aux vivres, entretenus, embarqués ou employés à terre; en totalité : 110 agents des subsistances maritimes, distribués dans nos différents ports de mer ou embarqués.

Quant aux agents du service *des vivres,* ils sont au nombre de 440 embarqués et de 93 employés à terre. Ces agents se composent de commis comptables, distributeurs, ouvriers, gardiens et portiers; au total : 533.

IX. Enfin le *service de santé* de la marine se compose :

De premiers officiers de santé en chef, de seconds officiers de santé en chef, de professeurs, de chirurgiens de première classe, de pharmaciens de première classe.

Les premiers officiers de santé se divisent ainsi :

4 premiers médecins en chef, 3 premiers chirurgiens en chef, 2 premiers pharmaciens en chef; au total : 9.

(1) Voyez lois des 31 décembre 1790—7 janvier 1791—3 brumaire an II et 21 ventôse an IV.

7 seconds médecins en chef, 4 seconds chirurgiens en chef, seconds pharmaciens en chef; au total : 13.

Les professeurs se divisent ainsi :

1 médecin, 4 chirurgiens, 5 pharmaciens; au total : 10.

Tous les médecins, chirurgiens, pharmaciens en chef et professeurs sont docteurs.

Les chirurgiens de première classe sont au nombre de 70, les chirurgiens de deuxième classe au nombre de 130, les chirurgiens de troisième classe au nombre de 130, les pharmaciens de première classe au nombre de 6, les pharmaciens de deuxième classe au nombre de 10, de troisième classe au nombre de 20; au total : 398 agents du service général de santé de la marine, répartis dans les ports, dans les colonies et à bord des bâtiments de l'État (1), et y compris l'inspecteur général de ce service, dont je vous entretiendrai plus tard.

Le service des *hôpitaux maritimes* emploie 495 personnes, tant commis que sœurs hospitalières, infirmiers et servants.

X. L'*inspection de la marine*, dont je vous ai défini les attributions, toutes *de contrôle*, à l'occasion de l'organisation des préfectures maritimes (p. 368), se compose de 107 administrateurs, ainsi divisés :

2 inspecteurs en chef de première classe, 3 inspecteurs en chef de seconde classe, 2 inspecteurs de première classe, 3 inspecteurs de seconde classe, 5 inspecteurs-adjoints de première classe, 12 inspecteurs-adjoints de seconde classe, 13 sous-inspecteurs, 11 commis principaux, 56 commis ordinaires; au total : 107 employés du service de l'inspection de la marine.

XI. Le service de la *maistrance*, du *gardiennage* et de la *surveillance* se divise en 7 parties distinctes :

1° Il existe des maîtres entretenus de toutes professions :

Dans les directions des constructions,

(1) Ce service a été organisé par les ordonnances des 17 juillet 1835, 27 avril 1837, 12 juillet 1841 et 21 octobre 1841.

Dans les directions des mouvements du port,

Dans les directions de l'artillerie,

Et dans les forges et fonderies.

Dans ces divers services, leur nombre total est de 269.

2° Il en existe également 17 spécialement entretenus par l'administration des subsistances.

3° 61 agents dans les fonctions diverses, telles que celles de capitaine de lazaret, chefs de pilotage, inspecteurs de signaux, inspecteurs des pêches, gardes-pêche, guetteurs de signaux, préposés au gardiennage des bassins.

4° Il y a des escouades de gabiers de port (1), à la tête desquels se trouvent des contre-maîtres et des patrons, et formant un ensemble de 315 agents.

5° Il y a des escouades de gardiennage des vaisseaux, commandées par des lieutenants et enseignes de vaisseau, et composées de maîtres de manœuvre ou de canotage, de quartiers-maîtres et de gardiens, au nombre de 420.

6° Il y a des gardiens de magasins et de bureaux, des portiers, rondiers et canotiers, dont le service à terre en comprend 677, et le service des embarcations 192; au total : 869.

7° Enfin il y a, dans les ports, des compagnies de pompiers, dirigés par des maîtres et contre-maîtres; au total : 348.

Ces divers services réunis emploient donc 2,299 agents auxiliaires.

XII. Le corps du *génie maritime* est chargé de diriger, dans les arsenaux, la construction des vaisseaux et les travaux relatifs à ce service.

Il se compose de 6 directeurs, dont : 3 directeurs des constructions navales de première classe, et 3 directeurs des constructions navales de seconde classe;

De 30 ingénieurs, dont 15 de première classe, et 15 de se-

(1) On appelle *gabiers* les matelots qui sont chargés de visiter et d'entretenir le gréement d'un navire.

conde classe; de 45 sous-ingénieurs, dont 18 de première classe, 18 de deuxième classe, 9 de troisième classe;

De 5 élèves ingénieurs;

Et enfin d'un commis, de 2 dessinateurs et d'un garçon de bureau, attachés à l'inspection générale.

Au total, y compris l'inspecteur général du service, 91 agents du service du génie maritime.

— Deux grandes usines appartenant à l'État sont affectées au service du génie maritime; ce sont: l'établissement d'*Indret* et les forges royales de *La Chaussade*.

A la tête de chacun de ces établissements sont : un directeur et un sous-directeur pris dans le corps du génie maritime; d'autres ingénieurs y sont encore attachés.

Quant aux agents comptables, commis, écrivains, dessinateurs, conducteurs de travaux et gardiens, ils sont : pour Indret, au nombre de 18, et pour La Chaussade, au nombre de 25; au total: 43 employés.

XIII. Des *ingénieurs*, pris dans le corps des *ponts et chaussées*, sont, en outre, détachés du ministère des travaux publics, pour les travaux hydrauliques de la marine.

Ce service des ports se compose, outre l'inspecteur général, de :

3 ingénieurs en chef de première classe, directeurs des travaux; 2 ingénieurs en chef de seconde classe, directeurs des travaux; 2 ingénieurs en chef de première classe, non directeurs des travaux; 2 ingénieurs en chef de seconde classe, non directeurs des travaux; 3 ingénieurs ordinaires de première classe, 6 ingénieurs ordinaires de seconde classe, 8 aspirants et élèves ingénieurs; au total : 26.

Ils sont secondés, dans leur service, par 117 commis entretenus, conducteurs entretenus, conducteurs provisoires, dessinateurs, maîtres, mécaniciens, piqueurs, écrivains auxiliaires et autres agents;

Lesquels, avec 1 commis et 2 dessinateurs de l'inspection

générale, élèvent à 146 le nombre des agents du service des ponts et chaussées, chargés des travaux hydrauliques de la marine.

XIV. Le corps de l'*artillerie de marine* est chargé de diriger le service du matériel de l'artillerie dans les arsenaux et dans les usines où se fabriquent les bouches à feu et les projectiles à l'usage de la marine; d'assurer le service de l'artillerie dans les colonies françaises, et d'armer les forts et batteries destinés à la défense des rades et ports militaires du royaume.

Il a été organisé par les ordonnances royales des 14 septembre 1835 et 19 septembre 1840.

Le service de l'artillerie de la marine se divise en :

Inspection du matériel,
Direction des ports,
Et usines de l'artillerie.

1° L'inspection du matériel à Paris se compose :

De 2 maréchaux de camp, dont 1 en activité et l'autre en réserve, 1 chef de bataillon, 2 capitaines en premier, 1 contrôleur d'armes de première classe, 1 commis dessinateur de première classe, 1 commis dessinateur de seconde classe, 1 garçon de bureau.

Total : 9 agents de l'inspection du matériel.

2° Les directions d'artillerie, en France, sont au nombre de 6, et à la tête de chacune d'elles se trouve un colonel ou un lieutenant-colonel.

37 officiers supérieurs ou inférieurs, agents, gardes et contrôleurs sont employés à ce service.

3° Quatre forges ou fonderies de canons et projectiles dépendent du service de l'artillerie de marine; elles sont situées à *Ruelle*, à *Nevers*, à *Saint-Gervais* et à *Mézières*.

12 officiers supérieurs ou inférieurs et chefs ouvriers sont employés dans ces usines; et, en outre, 29 agents comptables, commis, écrivains, conducteurs ou gardiens :

Ce qui porte à 41 le nombre des agents auxiliaires pour ce service spécial.

XV. Cinq *inspections générales* forment le service extérieur de l'administration centrale du département de la marine. Elles ont pour objet le génie maritime, les travaux maritimes, le service de santé, le matériel de l'artillerie, enfin les bibliothèques de la marine, qui sont en assez grand nombre, en France et aux colonies, et qui sont riches en ouvrages de marine, de science et de littérature.

Chacun de ces services a donc un inspecteur général qui prend à Paris les ordres du ministre.

A l'occasion de chacun des services auxquels ils appartiennent, j'ai indiqué le nombre d'employés qui leur sont spécialement attachés.

XVI. Trois services restent encore à noter ici :

D'abord, celui de la *gendarmerie maritime*, qui ne se compose que de 291 officiers, sous-officiers et gendarmes.

2° La *compagnie de discipline*, qui ne se compose que de 158 officiers, sous-officiers et disciplinaires (1).

3° Les *gardes-chiourmes* (2), dont le nombre total, y compris les sous-officiers qui commandent ce service, s'élève à 1,002 hommes.

XVII. Il ne me reste plus, messieurs, à vous exposer que l'organisation de LA FLOTTE.

La flotte française, dans son ensemble, présente le tableau que voici :

Un corps royal de la marine,

L'armée navale,

La flotte, proprement dite, c'est-à-dire les bâtiments portant l'armée.

Elle est donc organisée de la manière suivante :

A sa tête, le Roi, *commandant en chef*, et, sous ses ordres,

(1) Voir ordonnance royale du 25 décembre 1842.

(2) On appelle *chiourme* l'ensemble des forçats renfermés dans un bagne.

1° un *état-major général* de l'armée navale, composé comme il suit :

2 amiraux, 10 vice-aminaux, et 20 contre-amiraux en activité et disponibilité;

5 vice-amiraux, 4 contre-amiraux en réserve (1).

2° Un *corps royal* de la marine, dont les amiraux font partie, et qui se compose des officiers supérieurs qui suivent :

100 capitaines de vaisseau, dont : 33 de première classe, et 67 de seconde classe;

200 capitaines de corvette, dont : 66 de première classe, et 134 de seconde classe (2);

500 lieutenants de vaisseau, dont 100 de première classe, et 400 de seconde classe (3);

600 enseignes de vaisseau ;

300 élèves, dont : 200 de première classe, et 100 de seconde classe.

Au total : 1,741 officiers généraux, supérieurs ou inférieurs, de la flotte.

Quant à l'ARMÉE NAVALE elle-même, elle se compose :

1° *De troupes d'artillerie et d'infanterie* de marine, qui servent alternativement dans les ports militaires du royaume et dans nos établissements coloniaux, et sont entretenues à l'effectif de 20,387 officiers, sous-officiers et soldats, savoir :

Artillerie.	4,146 hommes.
Infanterie.	16,241
Total. . . .	20,387 hommes.

2° *D'équipages de marine*, qui, soit à terre, soit à la mer, composent un total de 30,572 officiers et marins, ainsi répartis :

(1) Voyez la loi du 17 juin 1841.
(2) Ordonnance du 14 septembre 1840.
(3) Ordonnance du 21 août 1839.

Équipages embarqués : officiers militaires et civils de tous grades.	1,638
Maîtres et officiers mariniers de toutes professions.	3,624
Matelots de troisième classe.	14,521
Apprentis marins et mousses.	5,430
Individus attachés au service des vivres, infirmiers, etc.	1,477
Total partiel. . . .	26,690
Équipages provisoirement à terre, et susceptibles d'être embarqués, en tout ou en partie, au premier ordre.	3,882
Le total des *équipages de marine* est de. . . .	30,572

Récapitulation générale :	
Troupes d'artillerie et d'infanterie.	20,387
Équipages de mer.	30,872
Ensemble.	50,959
Plus : officiers.	1,732
Total général. . . .	52,691

hommes qui forment la force numérique générale de l'armée navale.

Quant à la FLOTTE elle-même, elle se divise :

En bâtiments à la mer,

En bâtiments en disponibilité de rade,

En bâtiments en commission de port.

1° Les *bâtiments à la mer* se divisent eux-mêmes en bâtiments à voiles et en bâtiments à vapeur.

— Les bâtiments *à voiles* se divisent à leur tour, en :

Bâtiments de guerre,

Et bâtiments de charge.

Les bâtiments *de guerre* comprennent :

1° un *état-major général* de l'armée navale, composé con
suit :

2 amiraux, 10 vice-aminaux, et 20 contre-amiraux e
vité et disponibilité;

5 vice-amiraux, 4 contre-amiraux en réserve (1).

2° Un *corps royal* de la marine, dont les amiraux font
et qui se compose des officiers supérieurs qui suivent :

100 capitaines de vaisseau, dont : 33 de première cla
67 de seconde classe;

200 capitaines de corvette, dont : 66 de première cla
134 de seconde classe (2);

500 lieutenants de vaisseau, dont 100 de première
400 de seconde classe (3);

600 enseignes de vaisseau ;

300 élèves, dont : 200 de première classe, et 1
conde classe.

Au total : 1,741 officiers généraux, supérieurs ou i
de la flotte.

Quant à l'ARMÉE NAVALE elle-même, elle se compos

1° *De troupes d'artillerie et d'infanterie* de marine, q
alternativement dans les ports militaires du royaum
nos établissements coloniaux, et sont entretenues à
de 20,387 officiers, sous-officiers et soldats, savoir :

Artillerie.	4,146
Infanterie.	16,241
Total. . . .	20,387

2° *D'équipages de marine*, qui, soit à terre, soit
composent un total de 30,572 officiers et marins,
partis :

(1) Voyez la loi du 17 juin 1841.
(2) Ordonnance du 14 septembre 1840
(3) Ordonnance du 21 août 1839.

cune des positions prévues, demeure nécessairement soumise aux éventualités de l'avenir; cette force doit y être sagement appropriée; elle peut donc se prêter, entre les mains du gouvernement, à des combinaisons plus ou moins différentes de la donnée qui a dû être prise pour base des calculs, si, lors de la période d'exécution, les intérêts de l'État viennent à en faire sentir l'impérieuse nécessité.

Il en serait ainsi des mouvements et destinations respectives des bâtiments de la flotte.

Enfin, messieurs, je dois vous faire connaître que les 140 bâtiments tenant la mer sont chargés d'assurer les communications utiles; de protéger le commerce français sur les divers points où il peut en avoir besoin; enfin, d'occuper, quant à présent, douze stations ordinaires, savoir :

Les côtes de la Péninsule hispanique,
Le Brésil et la Plata,
L'Océan Pacifique,
Les Antilles,
Cayenne,
Le Mexique,
Les côtes d'Afrique,
Le Levant,
Bourbon,
Terre-Neuve,
Alger,
Et les îles Marquises.

Art. 2. *Organisation spéciale des services coloniaux.*

1. La seconde partie des attributions générales du ministre de la marine est relative *aux colonies.*

Sous le gouverneur, qui est investi tout à la fois de l'autorité militaire et de l'autorité civile, et dont je vous ai ci-dessus exposé les attributions principales, sont placés, d'abord:

1° Un état-major colonial, composé : du commandant mili-

taire de la colonie, de l'état-major particulier du gouverneur, des commandants et adjudants des places de la colonie;

2° Une direction de l'artillerie;

3° Une direction du génie;

4° Un service d'administration de la guerre et de la marine;

5° Une direction des subsistances de la marine;

6° Un service des ports;

7° Un service de santé;

8° Des troupes, c'est-à-dire la petite armée locale, qui se compose: d'une portion de la gendarmerie royale, de quelques compagnies d'artillerie de la marine, et d'un régiment ou d'un détachement de régiment d'infanterie de marine;

9° Un trésorier de la marine;

10° Un directeur de l'intérieur, qui a sous ses ordres les agents directs de l'administration, tels que les maires et les commissaires de police, et en outre les vérificateurs et receveurs de l'enregistrement, les conservateurs des hypothèques, les directeur, inspecteur et sous-inspecteur des douanes, et enfin les instituteurs primaires et autres;

11° Des ministres du culte, dont le chef a le titre de préfet apostolique;

12° Enfin une hiérarchie de tribunaux, composée de justices de paix, de tribunaux de première instance et d'une cour royale.

Les principaux chefs de service, en relation avec le gouverneur, sont: l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur, le procureur général et l'inspecteur colonial.

1° Les fonctions d'*ordonnateur* sont remplies par un officier supérieur de l'administration de la marine. Cet ordonnateur est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la marine, de la guerre, du trésor, de la direction des travaux de toute nature (autres que ceux des ponts et chaussées et des communes), et de la comptabilité générale pour tous les services.

2° Le *directeur de l'intérieur* est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration intérieure de la colonie, de la police générale et de l'administration des contributions directes et indirectes.

3° Le *procureur général* est le chef de l'administration de la justice dans la colonie.

Il a dans ses attributions :

La surveillance et la bonne tenue des lieux où se rend la justice ;

La surveillance de la curatelle aux successions vacantes, telle qu'elle est déterminée par les ordonnances ;

La censure des écrits en matière judiciaire destinés à l'impression ;

La préparation du budget des dépenses relatives à la justice ;

La vérification et le visa de toutes les pièces nécessaires à la justification et à la liquidation des frais de justice à la charge du service public ;

Le contre-seing des arrêtés, règlements, décisions du gouverneur en conseil, et autres actes de l'autorité locale qui ont rapport à l'administration de la justice ;

L'expédition et le contre-seing des provisions, commissions et congés délivrés par le gouverneur aux membres de l'ordre judiciaire, ainsi que des commissions des notaires, avoués, et autres officiers ministériels ;

La nomination des agents attachés aux tribunaux, dont le traitement, joint aux autres allocations, n'excède pas 1,500 francs par an.

Il exerce directement la discipline sur les notaires, les avoués et les autres officiers ministériels ; il prononce contre eux, après les avoir entendus, le rappel à l'ordre, la censure simple, la censure avec réprimande, et il leur donne tout avertissement qu'il juge convenable.

4° L'*inspecteur colonial* est chargé de l'inspection et du con-

trôle spécial de l'administration de la marine, de la guerre et des finances, et de la surveillance générale de toutes les parties du service administratif de la colonie.

Son inspection et son contrôle s'étendent :

Sur les recettes et les dépenses en deniers, matières et vivres ;

Sur la conservation des marchandises et munitions de toute espèce dans les magasins ;

Sur les revenus des troupes, des équipages des bâtiments de l'État, des officiers sans troupes et autres agents salariés de la colonie ;

Sur l'emploi des matières et du temps des ouvriers ;

Sur l'administration et l'emploi des noirs de la colonie ;

Sur les hôpitaux, bagnes, prisons militaires, chantiers et ateliers, et autres établissements dépendant de la marine et de la guerre ;

Sur les formes et l'exécution des adjudications, marchés et traités pour fournitures et ouvrages ;

Sur les baux et fermages des biens domaniaux ;

Sur l'administration de la caisse des invalides, des gens de mer et des prises ;

Enfin sur les différentes administrations, fermes et régies des contributions directes et indirectes de la colonie, dont il suit les mouvements, vérifie et arrête mensuellement les registres et la comptabilité, aux bureaux des comptables et sans déplacement de pièces.

5° Quant au *gouverneur* lui-même, il est à remarquer que tous les fonctionnaires et les agents du gouvernement dans la colonie sont soumis à son autorité. (Ordon. roy. du 21 août 1825, art. 43 ; 9 février 1827, art. 45 ; 27 août 1828, art. 44.)

Le gouverneur donne, aux chefs d'administration, les ordres généraux qui sont relatifs aux différentes parties du service.

Ceux-ci peuvent individuellement lui faire les représenta-

tions respectueuses ou les propositions qu'ils jugent utiles au bien du sercice de l'État.

Le gouverneur les reçoit, y fait droit s'il y a lieu, ou leur fait connaître par écrit les motifs de son refus. (Ordon. du 21 août 1825, art. 54; 9 février 1827, art. 57; 27 août 1828, art. 56.)

Le gouverneur maintient les chefs d'administration et l'inspecteur colonial dans les attributions qui leur sont respectivement conférées, sans pouvoir lui-même entreprendre sur ces attributions ni les modifier. (*Ib.*, art. 55; *ib.*, 58; *ib.*, art. 57.)

Il prononce sur les différends qui peuvent s'élever entre les fonctionnaires de la colonie, à l'occasion de leur rang ou de leurs prérogatives. (*Ib.*, art. 56; *ib.*, art. 59; *ib.*, art. 58.)

Relativement aux ministres de la religion, son autorité s'exerce conformément aux ordonnances, édits et déclarations en vigueur dans la colonie. La surveillance spirituelle et la discipline ecclésiastique appartiennent au préfet apostolique ou autre supérieur ecclésiastique. (*Ib.*, art. 52; *ib.*, art. 55; *ib.*, art. 44.)

La magistrature des tribunaux de la colonie exerce ses fonctions d'une manière indépendante du gouverneur; mais il est à remarquer que les membres de cette magistrature ne jouissent pas de l'inamovibilité dont sont, d'après la constitution même, investis la plupart des magistrats de la métropole.

— Aucun emploi nouveau ne peut être créé dans la colonie que par ordre du Roi ou par celui du ministre de la marine.

Le gouverneur pourvoit provisoirement, en cas d'urgence, et en se conformant aux règles du service, aux vacances qui surviennent dans les emplois qui sont à la nomination du Roi ou à celle du ministre de la marine; mais il ne peut conférer aux intérimaires le grade ou le titre des fonctions qui leur sont confiées.

Il peut cependant, en temps de guerre, donner provisoire-

ment les grades ou titres des emplois vacants, et en délivrer les commissions temporaires.

Il pourvoit définitivement à tous les emplois qui ne sont pas à la nomination du Roi ou à celle du ministre de la marine, à la réserve de ceux des agents inférieurs, qui sont nommés par les chefs d'administration. (*Ib.*, art. 94, 110 et 116, § 7; *ib.*, 110, 125 et 131; *ib.*, 98, 114 et 120, § 9.)

Il révoque et destitue les agents nommés par lui.

Il révoque et destitue également les agents nommés par les chefs d'administration, après avoir pris l'avis de celui de ces chefs duquel émane la nomination. (*Ib.*, art. 59; *ib.*, art. 62; *ib.*, art. 51.)

— Le gouverneur est, du reste, investi de pouvoirs *extraordinaires*. Je vous ferai, messieurs, connaître les plus importants.

Dans les circonstances graves, et lorsque le bon ordre ou la sûreté de la colonie le commandent, le gouverneur peut prendre, à l'égard des individus de condition libre qui compromettent ou troublent la tranquillité publique, les mesures ci-après, savoir :

1° L'exclusion pure et simple d'un des cantons de la colonie;

2° La mise en surveillance dans un canton déterminé;

3° L'exclusion de la colonie, à temps ou illimitée;

4° Le gouverneur peut refuser l'admission, dans la colonie, des individus dont la présence y est jugée dangereuse;

5° En ce qui concerne les fonctionnaires civils ou militaires, nommés par le Roi ou par le ministre de la marine : si l'un de ces fonctionnaires a tenu une conduite tellement répréhensible qu'il ne puisse être maintenu dans l'exercice de ses fonctions, si d'ailleurs il n'y a pas lieu à le traduire devant les tribunaux, ou si une procédure régulière offrait de graves inconvénients, le gouverneur peut prononcer la suspension de ce fonction-

naire jusqu'à ce que le ministre de la marine lui ait fait connaître les ordres du Roi.

Toutefois, à l'égard des chefs d'administration, de l'inspecteur colonial, des membres de l'ordre judiciaire, et des corps qui seraient dans le cas prévu ci-dessus, le gouverneur, avant de proposer au conseil privé de la colonie aucune mesure à leur égard, doit leur faire connaître les griefs existant contre eux et leur offrir les moyens de passer en France pour rendre compte de leur conduite au ministre de la marine.

Leur suspension ne peut être prononcée qu'après qu'ils se sont refusés à profiter de cette faculté.

Lors même qu'ils ont été suspendus, il leur est loisible de demander un passage pour France aux frais du gouvernement: il ne peut leur être refusé.

Le gouverneur rend compte immédiatement, au ministre de la marine, des mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, et lui en adresse les pièces justificatives, afin qu'il y soit statué définitivement.

Les individus de condition libre auxquels les mesures extraordinaires que je viens de vous indiquer ont été appliquées peuvent, dans tous les cas, se pourvoir auprès du ministre de la marine, à l'effet d'obtenir du Roi que ces mesures soient rapportées ou modifiées.

Le gouverneur a seul l'initiative des mesures à prendre, en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui sont conférés. Il en est personnellement responsable, nonobstant la participation du conseil privé à ses actes. (Voyez Ordonnance du 27 août 1828 ci-dessus citée, article 74 et suivants, et les articles correspondants des ordonnances relatives aux autres colonies.)

En cas de mort, d'absence ou autre empêchement, et lorsque le Roi n'y a pas pourvu d'avance, le gouverneur est remplacé provisoirement par le commissaire ordonnateur, et, à défaut de celui-ci, par le directeur de l'administration intérieure.

Quelques dispositions prohibitives frappent le gouverneur.

Il ne peut, en effet, pendant la durée de ses fonctions, acquérir des propriétés foncières, ni contracter mariage, dans la colonie, sans l'autorisation du Roi. (Ordonnances royales des 21 août 1825, art. 82; — 9 février 1827, art. 87; — 27 août 1828, art. 86.)

Tel est le régime général de nos colonies, sous le rapport de l'organisation administrative et des attributions des principaux chefs de service, à la tête desquels est placé le gouverneur.

II. Je vous ai dit que *l'Algérie* était la seule de nos colonies dont l'administration ne fût pas soumise à la direction supérieure du ministre de la marine et des colonies.

Elle est encore sous l'autorité du ministre de la guerre. Il faut, en effet, remarquer que notre domination n'y est pas encore paisible; que, sur quelques points seulement de ce vaste territoire, nous sommes en sécurité; que le régime général y est encore la guerre; et qu'au milieu des nécessités qu'entraîne cet état de choses, le gouvernement du Roi a pensé que le temps n'était pas encore venu de faire prédominer l'élément civil dans ce pays.

L'armée occupe donc (et occupera peut-être longtemps encore) le premier rang dans cette *nouvelle France;* et vous savez, messieurs, que l'effectif de cette armée est de 60,000 hommes, répartis aujourd'hui sur une très grande partie du territoire.

A sa tête, ont toujours été placés, depuis la conquête, soit un lieutenant-général des armées, soit un maréchal de France : il porte le titre de *gouverneur général :* le commandement général et la haute administration lui sont confiés. L'ordonnance royale du 22 juillet 1834 établit qu'il exerce ses pouvoirs sous les ordres et la direction du ministre secrétaire d'état de la guerre.

Aux termes de cette ordonnance, modifiée par une nouvelle ordonnance, en date du 31 octobre 1838, le gouverneur gé-

néral a sous ses ordres des fonctionnaires chargés des différents services civils et militaires, savoir :

L'officier général commandant les troupes,

Le directeur de l'intérieur,

L'officier général commandant la marine,

Le procureur général,

L'intendant militaire,

Et le directeur des finances.

Un secrétaire du gouvernement est, en outre, placé près du gouverneur général.

1° Quant à l'organisation judiciaire, elle comprend une cour royale siégeant à Alger, des tribunaux de première instance siégeant dans les diverses provinces où notre occupation est paisible, des justices de paix, un tribunal de commerce à Alger, et des tribunaux indigènes, en nombre indéterminé.

La dernière ordonnance du Roi, sur l'organisation de la justice en Algérie, est du 26 septembre 1842 (1).

2° La colonie d'Alger possède aussi un évêque, qui tient sous sa juridiction spirituelle tous les ministres du culte catholique attachés à l'Algérie.

Il y a aussi quelques ministres protestants et israélites.

Les relations du clergé, pour ce qui concerne les lois et règlements sur la police du culte, sont établies avec la direction de l'intérieur.

3° Le directeur de l'intérieur a sous ses ordres, d'abord un secrétaire général de la direction, qui réside à Alger, et des bureaux, et ensuite deux sous-directeurs qui administrent les provinces d'Oran et de Constantine; enfin un certain nombre de *commissaires civils* qui président à l'administration des villes anciennes ou nouvelles où leur établissement a paru nécessaire.

Il y a enfin des maires à Alger, à Oran et à Bone; mais ce

(1) Voir aussi une ordonnance sur les curateurs aux successions vacantes, du 26 décembre 1842.

sont plutôt des agents du gouvernement que des représentants de l'intérêt municipal; le gouvernement français, jusqu'ici, n'a pas trouvé dans l'Algérie des éléments suffisants pour constituer des conseils municipaux, à l'instar de ceux qui sont établis en France. — Les maires dont je viens de parler sont salariés par l'État.

Le directeur de l'intérieur a, en outre, dans ses attributions, le service de l'instruction publique, qui est dirigé par un inspecteur; et le service des travaux publics, à la tête duquel est placé un ingénieur en chef des ponts et chaussées, secondé par sept autres ingénieurs.

4° Le service financier est confié à un inspecteur général du ministère des finances, qui porte, à Alger, le titre de directeur des finances.

Il est secondé par des inspecteurs ordinaires des finances; et il dirige les services des domaines et de l'enregistrement, des douanes, des contributions directes, et des forêts.

Il est pourvu au service des domaines et de l'enregistrement par un inspecteur et trois vérificateurs;

Il est pourvu au service des douanes et des contributions directes par trois sous-inspecteurs;

Il est enfin pourvu au service des forêts par un inspecteur et un sous-inspecteur.

Telle est l'organisation de l'Algérie, la plus belle et la plus vaste de nos colonies, et où, si les efforts de la France sont couronnés de succès, les services civils prendront nécessairement de grands développements, et recevront une organisation aussi perfectionnée que le permettront le pays et notre époque.

— Ici se termine pour nous le tableau des plus importantes parties de l'organisation spéciale de chacun de nos ministères et des divers services qui en dépendent.

Vous connaissez maintenant non seulement les agents *directs* du pouvoir royal, mais encore les agents *auxiliaires* (intérieurs

et extérieurs) dont le concours est indispensable pour atteindre le but vers lequel doit se diriger chacun des services publics qui composent l'ensemble de notre administration générale.

Maintenant, et pour achever le tableau de l'organisation des agents auxiliaires de l'administration directe, il faut nécessairement la suivre sur les divers degrés de sa hiérarchie, et, après vous avoir expliqué, dans ses ramifications, l'organisation de chacune des divisions de l'administration centrale, vous exposer la série des *agents auxiliaires* de l'administration des départements, des arrondissements et des communes.

Après les explications que je vous ai déjà données, quelques mots suffiront pour chacune de ces divisions territoriales.

SECTION DEUXIÈME.

Organisation des agents auxiliaires de l'administration départementale.

I. Ainsi que chacun des ministres, chaque préfet a près de lui *un secrétaire général.*

Cette institution date de la nouvelle organisation administrative de la France, faite par l'Assemblée constituante. L'article 19 de la section 2 de la loi du 22 décembre 1789 autorisait, en effet, la nomination d'*un secrétaire* pour chaque administration de département.

Cet état de choses a duré jusqu'à l'an VIII, et l'institution de cette fonction a été consacrée par la loi du 28 pluviôse de cette même année. Son article 7 est ainsi conçu :

« Un secrétaire général de préfecture aura la garde des papiers et signera les expéditions. »

Ces fonctions ont éprouvé diverses vicissitudes. Les secrétaires généraux, supprimés par une ordonnance royale du 9 avril 1817, rétablis par une autre ordonnance du 1er août 1820, ont dû cesser leurs fonctions dans presque tous les départe-

ments, conformément à une troisième ordonnance du 1er mai 1832.

Enfin, dans la note explicative, ou plutôt dans l'exposé des motifs donnés par le ministre de l'intérieur, à l'appui du budget de son ministère pour l'exercice 1844, dont le projet est actuellement soumis à la chambre des députés, on lit ce qui suit :

« La suppression des secrétaires généraux n'a pas été sans inconvénient; elle a privé les préfets d'auxiliaires utiles pour un grand nombre de détails d'administration. Les soins que le conseiller de préfecture, secrétaire général, est obligé de consacrer aux travaux du secrétariat, l'empêchent de se livrer exclusivement à ceux du conseil. Le rétablissement des secrétaires généraux a eté demandé dans plusieurs départements, mais le besoin s'en fait sentir plus particulièrement dans ceux qui sont les plus importants sous le rapport de la population, des ressources territoriales et industrielles, du grand nombre d'affaires administratives, ainsi que du chiffre élevé de la population réunie au chef-lieu. Je propose d'établir 15 nouveaux secrétaires généraux, de manière qu'il y en ait un dans chacun des départements, qui, suivant l'exposé ci-dessus, appartiendraient aux première et deuxième classes des préfectures. »

Ces réflexions, dont une expérience suffisante atteste la sagesse, entraîneront sans doute l'adoption de la proposition de rétablir les 15 secrétaires généraux que le gouvernement demande cette année, et plus tard peut-être les feront-elles rétablir dans toutes les préfectures.

Mais, dans l'état de choses actuel, il n'y a de secrétaires généraux de préfecture que dans les départements : de la Seine (où chacune des préfectures a conservé le sien), du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Nord, de la Seine-Inférieure et de la Haute-Garonne. Ce dernier a été rétabli par une ordonnance spéciale de 1842.

Dans tous les autres départements de la France, les fonctions

de secrétaire général sont remplies par l'un des conseillers de préfecture désigné par le ministre secrétaire d'État de l'intérieur. (Ordonnance royale du 1er mai 1832, art. 1er.)

Dans les sept départements ci-dessus énoncés, le secrétaire général est nommé par le Roi, aux termes de l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et de l'article 13 de la Charte constitutionnelle de 1830.

C'est entre les mains du préfet que le secrétaire général de la préfecture est appelé à prêter le serment exigé des fonctionnaires administratifs. (Arrêté consulaire du 17 ventôse an VIII, art. 2.)

Le secrétaire général est apte à remplacer le préfet en cas d'absence, soit du chef-lieu du département, soit du département lui-même.

A cet égard, le choix du préfet est libre entre les conseillers de préfecture et le secrétaire général.

S'il ne sort pas du département, le préfet n'est pas tenu de soumettre sa délégation au ministre de l'intérieur. Cette délégation doit, au contraire, être approuvée par le ministre, lorsqu'il s'agit de remplacer le préfet autorisé à s'absenter du département. (Ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 1er.)

En cas d'absence ou d'empêchement d'un préfet, sans qu'il ait délégué l'administration, ou en cas de vacance de la préfecture, ce n'est pas le secrétaire général qui prend, de droit, l'administration du département, c'est le conseiller de préfecture le premier dans l'ordre du tableau.

Toutefois, si, avant la vacance de la préfecture, l'administration a été déléguée, celui à qui cette délégation a été faite (et ainsi possiblement le secrétaire général) continue d'exercer, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné par le ministre de l'intérieur. (*Ib.*, art. 2.)

Enfin, le secrétaire général absent, empêché ou chargé, par délégation, des fonctions du préfet, est remplacé, dans ses fonc-

tions de secrétaire général, par le conseiller de préfecture le dernier dans l'ordre du tableau. (*Ib.*, art. 4.)

Quant aux traitements des secrétaires généraux de préfecture : selon l'article 9 de l'arrêté consulaire du 17 ventôse an VIII, il doit être du tiers de celui du préfet, sans néanmoins qu'il puisse être moindre de 3,000 fr., ni plus élevé que 6,000 fr.

Cet état de choses, ainsi que je viens de vous l'exposer, existe dans 7 départements. Dans les 79 autres, les conseillers de préfecture qui exercent les fonctions de secrétaire général reçoivent, à ce titre, une indemnité égale au quart de leur traitement de conseiller. (Ordonnance royale, 1er mai 1832, art. 2.)

Voilà quelles sont les dispositions légales et réglementaires sur les secrétaires généraux de préfecture.

— Dans le fait, en outre, les préfets délèguent ordinairement, à ces fonctionnaires, quelques unes des branches de leurs fonctions qui ne sont qu'intérieures, pour ainsi dire, et spécialement la direction du travail des bureaux de la préfecture, à l'instar de ce qui est établi, dans l'administration centrale, pour les secrétaires généraux des ministères.

II. Quant aux employés de la préfecture eux-mêmes, ils sont organisés en divisions et en bureaux, ou tout simplement en bureaux, selon l'importance du département et du chef-lieu. Cette organisation dépend entièrement du préfet.

Il a également, comme je vous l'ai annoncé ci-dessus, le libre choix du personnel de ces employés.

Ils ne sont pas agents du gouvernement; ils sont les simples auxiliaires du préfet, qui, pour les rétribuer, dispose, d'une manière toute discrétionnaire, des allocations qu'il reçoit du budget de l'État pour ses frais de bureau, *personnel et matériel*. (Voyez ci-dessus, page 161.)

Les conseils généraux, d'office ou sur la demande des préfets, votent quelquefois des gratifications en faveur de quelques uns de ces employés. Leur pension de retraite est également

déterminée par ces conseils généraux. Je vous ai déjà fait remarquer que des rentes sur le grand-livre, appartenant aux départements, et s'élevant à plus de 200,000 fr., sont consacrées à ce service volontaire mais équitable.

Ces pensions sont réglées, dans un grand nombre de départements, d'après des bases déterminées par des ordonnances royales, délibérées en conseil d'État.

SECTION TROISIÈME.

Organisation des agents auxiliaires de l'administration des arrondissements.

L'administration des arrondissements, quant aux agents auxiliaires, est d'une grande simplicité.

D'abord, la loi n'a point institué de secrétaire auprès des sous-préfets.

Ensuite, les bureaux dans la plupart des sous-préfectures se réduisent à un très petit nombre d'employés qui se livrent aux travaux intérieurs d'examen, de rédaction et d'expédition.

Une organisation par bureaux séparés, semblable à celle des préfectures, n'existe que dans un assez petit nombre de sous-préfectures, où l'activité et l'importance des affaires administratives en montrent la nécessité.

SECTION QUATRIÈME.

Organisation des agents auxiliaires de l'administration municipale.

I. L'organisation de l'administration municipale est encore bien plus simple, dans la majorité de nos 37,000 communes. Toute la mairie se compose du maire; il n'a pas de bureaux, il n'a pas d'employés, il n'a pas même de secrétaire attaché à sa personne.

Là où la commune peut entretenir un maître d'école, c'est le plus souvent lui qui tient les registres de la mairie et fait les écritures.

tance de la commune et le nombre moyen des affaires administratives qu'il s'agit d'y traiter et d'expédier.

III. La position des employés des sous-préfectures et des mairies est exactement la même que celle des employés des préfectures; il faut donc leur appliquer les réflexions que je viens de vous présenter à l'égard de ces derniers.

Des pensions de retraite leur sont quelquefois accordées; celles des employés des sous-préfectures sont votées par les conseils généraux de département, d'après les règles relatives aux employés des préfectures elles-mêmes; celles des employés des mairies sont déterminées par les conseils municipaux, sous l'approbation de l'autorité supérieure, et payées sur allocations portées au budget de la commune.

Il existe aussi, pour quelques villes importantes, des règlements spéciaux, approuvés par des ordonnances du Roi, délibérées en conseil d'État, qui posent les règles à suivre pour la liquidation de ces pensions.

— De toute cette organisation, soit centrale, soit de département, soit d'arrondissement, soit de commune, il ne me reste plus à vous exposer que l'organisation spéciale du département de la Seine et de la ville de Paris.

SECTION CINQUIÈME.

Organisation spéciale de l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris.

Vous avez vu, messieurs, lorsque je vous ai exposé les attributions des deux administrateurs qui portent le titre de *préfet du département de la Seine* et de *préfet de police*, combien sont vastes les attributions qui leur sont confiées, à combien de services distincts et de toute nature ils ont la mission de pourvoir : vous ne serez donc pas surpris du nombre et de la

diversité des agents administratifs qui sont institués pour les seconder.

§ 1er. *Préfecture de la Seine.*

L'organisation de la préfecture de la Seine présente, comme toutes les grandes administrations, des agents du service *intérieur* et des agents du service *extérieur*.

I. Pour le seconder dans toutes ses fonctions, le préfet de la Seine a près de lui, comme collaborateurs et par conséquent comme agents du service intérieur, un secrétaire général et six chefs de division, savoir :

Un chef de division de l'administration départementale et communale, et du domaine de l'État.

Un chef de division des eaux, du pavé de Paris et de la grande voirie;

Un chef de division des ponts et chaussées et des travaux publics, d'architecture et autres;

Un chef de division de l'instruction publique, des hospices et hôpitaux, de la garde nationale et de l'état militaire;

Un chef de division des contributions directes;

Un chef de division de la comptabilité;

Un trésorier de la ville de Paris;

Un bibliothécaire.

Ces chefs de service ont sous leurs ordres 22 chefs ou chefs-adjoints de bureau, 234 employés et gens à gages; en tout : 263 agents auxiliaires du service intérieur.

II. L'administration de la préfecture de la Seine a, près d'elle et sous sa direction supérieure, 3 grands établissements spéciaux :

La caisse de Poissy;

L'administration des tontines;

L'octroi de Paris.

Examinons l'organisation de chacun de ces établissements.

1° Vous vous rappelez qu'en vous entretenant des approvisionnements de Paris, je vous ai fait connaître l'existence de la *caisse de Poissy* (V. p. 347), et que je vous ai dit que cette caisse a pour objet :

De payer comptant et marché tenant, aux marchands forains, le prix de tous les bestiaux achetés aux marchés de Sceaux, de Poissy et de la halle aux veaux, par les bouchers de Paris ;

De faire, à ces mêmes bouchers, le prêt de ce paiement, jusqu'à concurrence du crédit ouvert à chacun d'eux par le préfet de police ;

Et de percevoir le droit établi sur les bestiaux destinés pour l'approvisionnement de Paris.

Cette caisse est administrée par le préfet de la Seine et régie par un directeur ; elle a, en outre, un caissier, un payeur, un inspecteur, et quelques employés et gens à gages.

2° L'*administration des tontines* comprend les tontines dites d'*épargne*, des *employés* et des *artisans* : 3 institutions de bienfaisance que subventionne la ville de Paris.

Ces tontines, placées sous la surveillance du préfet de la Seine, sont administrées gratuitement par trois administrateurs pris dans le conseil municipal de la ville de Paris.

Ils ont sous leurs ordres un directeur, un secrétaire de l'administration, un caissier et quelques employés.

3° Le plus important de tous ces établissements est l'*octroi de Paris*.

Cette institution a pour but de percevoir les droits d'entrée établis sur certains objets de consommation déterminés par l'autorité supérieure, en vertu de la loi.

Il perçoit, en outre, les droits d'entrée établis au profit du trésor public : ils sont du dixième.

L'octroi de Paris est administré, sous l'autorité du préfet de la Seine, par un conseil d'administration composé d'un directeur et de 3 régisseurs.

Cette administration se divise en *service intérieur* et *service extérieur.*

Le service intérieur ou sédentaire est ainsi organisé : chacun des régisseurs est chargé d'une partie d'administration ; chacun d'eux a sous ses ordres un chef et des employés.

Le directeur de l'administration remplit, en même temps, les fonctions de directeur des droits d'entrée perçus au profit du trésor public. — Il a sous ses ordres un receveur principal et des commis et employés.

Tous ces employés se répartissent ainsi : 4 sous-chefs, 4 rédacteurs, 23 vérificateurs et 16 commis aux écritures ; en tout : 50 employés.

Le service extérieur ou actif de l'octroi de Paris comprend : 1 inspecteur pour l'entrepôt général des boissons et des huiles, 4 inspecteurs pour les quatre principales barrières de Paris, et 4 sous-inspecteurs qui les secondent.

886 employés concourent, en outre, à la perception, savoir :

16 contrôleurs ambulants, dont 4 de première classe, 6 de deuxième et 6 de troisième ;

77 jaugeurs-mesureurs, dont 17 de première classe, 25 de deuxième et 35 de troisième ;

54 brigadiers, dont 12 de première classe, 16 de deuxième et 26 de troisième ;

683 commis ambulants, dont 225 de première classe, 343 de deuxième et 115 de troisième ;

12 mariniers, 20 surnuméraires appointés et 24 surnuméraires.

30 receveurs, placés aux différentes barrières, sont, en outre, chargés de l'encaissement des deniers ; 5 sont de première classe, 8 de deuxième, 4 de troisième, 6 de quatrième, 7 de cinquième.

23 commis sont attachés à ces recettes.

Enfin, 104 préposés aux escortes complètent ce grand service.

Le personnel de l'administration spéciale de l'octroi de Paris se compose donc de 1,105 personnes, savoir : 4 directeurs et régisseurs, 50 employés des bureaux, 894 agents du service actif, 30 receveurs, 23 commis de recette et 104 employés aux escortes.

III. Les services extérieurs de la préfecture de la Seine, outre les 3 grands établissements dont je viens de vous entretenir, sont au nombre de 12.

Ils embrassent les ponts et chaussées, le pavé de Paris et de ses boulevards, les eaux de Paris, les travaux d'architecture, la grande voirie, les carrières, les pesage, mesurage et jaugeage publics, l'instruction primaire, les inhumations et pompes funèbres, les cimetières et les affaires judiciaires. — Reprenons chacun de ces points.

1° Le service *des ponts et chaussées* dans le département de la Seine comprend :

1 ingénieur en chef, directeur ; et 8 ingénieurs, tant en chef qu'ordinaires.

Leur service embrasse les travaux des routes royales, des routes départementales, et, par exception, les travaux des chemins vicinaux de grande communication ; les travaux de navigation, des canaux, digues, prises d'eau, ponts, ports et quais, des chemins de halage ; les chemins de fer ; la voirie des grandes routes, et les bacs et bateaux.

2° Le service *du pavé de Paris et de ses boulevards* comprend 1 ingénieur en chef directeur, et 3 ingénieurs, tant en chef qu'ordinaires, et 1 inspecteur des conduits du gaz.

Ce service embrasse le pavé, les trottoirs, le nivellement des rues et des boulevards, les plantations, l'établissement des tuyaux de gaz hydrogène sous la voie publique.

3° Le service *des eaux de Paris* comprend 1 ingénieur en chef directeur, 1 ingénieur en chef, 1 ingénieur ordinaire, et 5 inspecteurs des eaux et des égoûts.

Ce service embrasse la distribution des eaux dans Paris, des

canaux de l'Ourcq, de Saint-Denis et de Saint-Martin, les égoûts et assainissements; les voiries de Bondy et de Montfaucon.

4° Le service *des travaux d'architecture* du département de la Seine, et de la ville de Paris spécialement, se divise en quatre sections; et à chacune d'elles sont attachés 1 architecte et des inspecteurs.

La première comprend l'hôtel de la préfecture de la Seine, les édifices, bâtiments et établissements consacrés au service des cultes; les places et promenades; les bâtiments communaux et les mairies.

La deuxième comprend les bâtiments des barrières, les murs d'enceinte, les chemins de ronde, les abattoirs, l'hôtel de l'octroi, les entrepôts, les pataches et bureaux d'inspection qui intéressent l'octroi, et l'entrepôt général des boissons.

La troisième section comprend les tribunaux, la Bourse, les colléges, les écoles primaires, les halles et marchés, les casernes, et les corps-de-garde.

La quatrième section comprend les prisons du département, les dépôts de Saint-Denis et de Villers-Cotterets, la Morgue.

Les travaux des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux emploient encore 2 architectes;

Enfin, 11 architectes, 16 inspecteurs et sous-inspecteurs, et 5 conducteurs sont employés, en ce moment, à des travaux extraordinaires de construction et d'embellissement.

5° Le service *de la grande voirie*, dans la ville de Paris, se compose de :

3 commissaires-voyers divisionnaires, 12 commissaires-voyers d'arrondissement, et 12 inspecteurs particuliers de la voirie.

Les commissaires-voyers d'arrondissement font respectivement leurs rapports sur toutes les demandes, afin de construire et réparer les maisons et édifices bordant les voies

publiques ; ils vérifient l'exécution des alignements donnés, ils constatent les contraventions de toute nature.

Les inspecteurs particuliers de la voirie sont attachés aux commissaires-voyers d'arrondissement, pour les aider dans l'exercice de leur surveillance.

Les commissaires-voyers divisionnaires donnent leur avis sur les rapports des commissaires-voyers d'arrondissement, et sur les affaires qui leur sont communiquées par le préfet.

6° L'*inspection générale des carrières du département* comprend :

1 ingénieur en chef des mines, inspecteur général de ce service et tout à la fois géomètre en chef au dépôt des plans des carrières ; 2 ingénieurs des mines, inspecteurs particuliers des carrières, et quelques employés.

Ce service embrasse la surveillance générale des carrières en exploitation dans le département, l'exécution des règlements sur cette matière, et la direction des travaux de consolidation dans les anciennes carrières sous et hors Paris.

7° L'*inspection générale des pesage, mesurage et jaugeage publics*, dans la ville de Paris, comprend :

1 inspecteur général du service, 2 inspecteurs chargés des halles et marchés, 1 inspecteur chargé du mesurage des pierres, et 1 inspecteur chargé du dépotoir des eaux-de-vie.

Les opérations de pesage, mesurage et jaugeage sont faites et les droits qu'elles produisent sont perçus par des agents placés sous la direction du préfet de police.

L'inspecteur général et les inspecteurs particuliers, nommés par le préfet de la Seine, exercent, sous les ordres de ce magistrat, l'inspection et le contrôle de la perception, et surveillent la tenue des registres, l'exactitude de la comptabilité, et la régularité des versements.

8° Le *service de l'instruction primaire* comprend 2 inspecteurs de l'enseignement, et 2 délégués du comité central.

Ce service embrasse l'inspection de toutes les écoles primaires, communales ou privées de la ville de Paris.

9° Le *service des inhumations et des pompes funèbres* de la ville de Paris ne comprend qu'un seul inspecteur général, dont la fonction est de surveiller la manière dont l'entreprise des pompes funèbres exécute les obligations qu'elle a contractées par son acte d'adjudication de ce service.

10° Il y a encore un *service pour constater les décès;* il est composé de médecins spéciaux.

11° Un service de *gardiens et concierges des cimetières*, en tant que ces enceintes sont la propriété de la ville de Paris et qu'elle a le droit de la faire surveiller.

12° Enfin le *service judiciaire* comprend des avocats aux conseils du Roi et à la cour de cassation, à la cour royale et aux tribunaux de première instance; des avoués en cour royale et en première instance; des notaires; des commissaires-priseurs, attachés à la préfecture et au recouvrement des contributions directes dans la ville de Paris, ou chargés de la prisée et de la vente du mobilier appartenant à l'État..

— Les dépenses de tous les services de la préfecture de la Seine et de la ville de Paris se sont élevées, en 1841 :

Pour la partie à la charge de la ville de Paris, à	47,932,020
Pour la partie à la charge du département, à	7,679,591
Ce qui forme un total de. .	55,611,611

Les recettes de la ville de Paris se sont élevées, dans cette même année, à 58,599,265 fr. 32 cent.

§ 2. *Préfecture de police.*

L'administration de la préfecture de police se divise en trois branches distinctes :

Les services généraux,
Les services spéciaux,
Les corps militaires.

Art. 1er. *Services généraux.*

Les services généraux embrassent eux-mêmes :

L'administration centrale,

Les commissariats de police,

La police municipale.

I. L'administration centrale comprend :

1° Le *cabinet du préfet*, qui a ici une importance toute spéciale, et où se font les travaux que le préfet se réserve, la correspondance politique, etc.

2° Le *secrétariat général*, composé de plusieurs bureaux, divisés eux-mêmes en plusieurs sections et qui comprend : l'ordre général, le personnel et les archives, la garde municipale, les sapeurs-pompiers, les théâtres, les fêtes publiques, les sociétés littéraires, la surveillance de l'état civil, etc., la comptabilité et la caisse.

3° *Une première division*, composée de plusieurs bureaux, et comprenant dans ses attributions :

La répression des crimes et la recherche des malfaiteurs;

L'examen des prévenus et leur renvoi devant l'autorité judiciaire;

La police des prisons, maisons d'arrêt et de détention, le classement des prisonniers, le service économique.

4° *Une seconde division*, composée de plusieurs bureaux, et comprenant dans ses attributions :

L'approvisionnement de Paris, le commerce et la navigation, la petite voirie, le nettoiement, l'éclairage, les poids et mesures, les voitures, et la police du roulage.

Le service intérieur de l'administration centrale de la police se compose donc de 3 chefs de division, 1 chef de comptabilité, 1 caissier, 14 chefs de bureau et chefs-adjoints, 21 sous-chefs, 198 commis de diverses classes.

Aux employés des bureaux, il faut réunir, pour le service

intérieur de la préfecture de police : 3 huissiers du cabinet, 2 inspecteurs sédentaires, 31 garçons de bureau, 1 économe, et 12 gagistes du service commun de l'hôtel : ce qui forme un total de 286 agents du service intérieur de la préfecture de police.

II. Au second rang des services généraux se présentent les *commissariats de police*. Voici l'organisation de ces commissariats.

Les douze arrondissements de Paris sont divisés en quatre quartiers chacun, et il y a un commissaire de police attaché à chacun des quartiers de Paris. Leur nombre total est donc de 48, qui est porté à 49 par la création d'un commissaire de police à Chaillot, qui est adjoint au commissaire de police du quartier des Champs-Élysées.

Leurs fonctions, soit dans l'ordre administratif, soit dans l'ordre judiciaire, sont les mêmes que celles des commissaires de police des autres communes de France, dont je vous ai déjà exposé les attributions, en vous entretenant des agents directs de l'administration.

Il y a seulement à Paris certaines attributions qui en ont été détachées pour être conférées à certains commissaires spéciaux que je vais vous faire connaître tout-à-l'heure.

Ces 49 commissaires de quartier ont pour chef immédiat, sous le préfet de police, le chef spécial de la police municipale, qui est également commissaire de police.

Ils ont sous leurs ordres 51 secrétaires, dont 1 secrétaire pour chacun des 48 quartiers, et 3 secrétaires adjoints pour les quartiers les plus chargés d'affaires, et en outre 55 inspecteurs et 48 porte-sonnette.

Neuf commissaires de police sont, en outre, institués dans les principales communes du département de la Seine, et dans la portion du département de Seine-et-Oise qui est dans les attributions du préfet de police.

C'est avec ce magistrat directement que ces 9 commissaires sont en relation.

Le service des commissariats comprend encore : 1 commissaire de police remplissant les fonctions du ministère public près le tribunal de police municipale, et 2 commissaires de police, près la préfecture, qui sont chargés des délégations judiciaires ou spéciales.

Le commissaire près le tribunal de police a 2 secrétaires sous ses ordres; un secrétaire est, en outre, attaché à chacun des commissaires aux délégations.

La totalité du service des commissariats embrasse donc 219 agents.

III. Au troisième rang des services généraux de la préfecture de police se place la *police municipale.*

A la tête de la police municipale se trouve le fonctionnaire que j'ai qualifié tout-à-l'heure de *chef de cette police.* Je vous ai déjà fait remarquer qu'il est lui-même investi du titre de commissaire de police, et j'ajoute qu'au besoin il en remplit les fonctions.

Le chef de la police municipale a un bureau composé de 1 sous-chef et de 8 employés, commis aux écritures.

Il a de plus sous ses ordres 1 commissaire de police chargé de la surveillance près les résidences royales, 25 officiers de paix, 4 inspecteurs principaux de police, 33 brigadiers, 4 sous-brigadiers, 283 sergents de ville, 185 inspecteurs de police, 5 inspecteurs sédentaires près des divers bureaux du service.

Le service de la police municipale embrasse donc 544 agents.

Ce n'est pas tout : la police municipale comprend encore ce que l'on appelle le *service spécial de sûrete.*

Depuis longtemps il existe, à la préfecture de police, une brigade particulière, dite *brigade de sûreté.*

Les agents de ce service sont chargés de la recherche et de

l'arrestation des malfaiteurs pour cause d'assassinats, incendie, fausse monnaie, vols avec violence et à main armée, avec escalade, faux, viols, vols simples, abus de confiance, crimes et délits, bans rompus, vagabondage, perquisitions, reprise de prisonniers évadés, exécution de mandats, surveillance, recherches urgentes de libérés et autres.

Une partie des agents composant la brigade de sûreté est, en outre, employée à faire des rondes de nuit.

Il y a des agents ostensibles et des agents secrets.

Ce service est sous la direction spéciale d'un officier de paix. Le nombre de tous ces agents est essentiellement variable.

Telles sont l'organisation et les principales attributions des agents employés dans les services généraux dépendant de la préfecture de police.

Art. 2. *Services spéciaux.*

La seconde division de l'organisation de la préfecture de police comprend les *services extérieurs* ou *spéciaux*. Ces services extérieurs ou spéciaux sont au nombre de 12, savoir : la police de la Bourse, la police des halles, marchés et abattoirs, la police de la navigation et des ports, le pesage et le mesurage publics et l'inspection des bois et charbons, l'inspection des poids et mesures, la dégustation des boissons, le service du nettoiement, de l'arrosement et de l'éclairage de la voie publique, le service de la petite voirie, le service des voitures publiques, la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, le service de la Morgue, le dispensaire de salubrité, enfin la police des prisons de Paris et du département.

Je vais vous exposer successivement l'organisation particulière de chacun de ces services spéciaux.

I La *police de la Bourse* s'exécute avec l'aide d'un commissaire, d'un secrétaire, d'un concierge, d'un écrivain-crieur et de 6 gardes ; au total : 10 agents auxiliaires.

II. La *police des halles, marchés et abattoirs* est beaucoup plus compliquée; elle emploie un bien plus grand nombre d'agents divers.

1° Les uns sont employés au contrôle général de la halle aux grains et farines de la boulangerie.

Ceux-ci sont au nombre de 6, savoir :

Un contrôleur, 2 commis aux écritures, 1 garçon de bureau, 1 inspecteur de la boulangerie, vérificateur des approvisionnements, 1 inspecteur-concierge.

2° D'autres sont employés à l'inspection générale des halles et marchés.

Ceux-ci sont au nombre de 35, ainsi répartis :

A leur tête, un inspecteur général, qui dirige aussi le contrôle de la halle aux grains et farines;

Et ensuite 2 inspecteurs généraux adjoints, 5 commis aux écritures près les inspecteurs généraux, 2 commis aux écritures, aux marchés de Sceaux et de Poissy; 2 inspecteurs des marchés à bestiaux; 3 préposés au défilement des voitures, 1 inspecteur des plantes médicinales et des champignons; 17 inspecteurs spéciaux des divers marchés, 1 inspecteur-concierge à la halle aux cuirs; enfin 1 contrôleur-inspecteur à la halle aux draps.

3° D'autres agents sont préposés à la vente en gros de la volaille, du gibier, du poisson et des huîtres.

Et d'abord, quelques uns d'entre eux s'occupent de la perception des droits établis à la vente. Ceux-ci sont au nombre de 6, savoir : 1 caissier chargé des caisses des deux services, 3 commis et un garçon attaché à la caisse de la volaille et du gibier, et 2 commis, dont un principal à la caisse du poisson et des huîtres.

Tout le reste des employés de ce service est préposé à la vente.

— 28 agents sont attachés à la vente de la volaille et du gibier, savoir : 1 contrôleur inspecteur, 1 sous-contrôleur

inspecteur, 16 commis vendeurs, 5 aides, 5 surnuméraires vendeurs.

— 7 agents sont employés à la vente du poisson d'eau douce, savoir : 2 commis vendeurs, 1 commis triqueur, 2 crieurs, 2 forts.

— 4 agents sont employés à la vente des huîtres, savoir : 1 contrôleur inspecteur et 3 commis vendeurs.

— 75 agents sont employés à la vente de la marée, savoir : 1 contrôleur inspecteur, 1 sous-contrôleur, 11 commis vendeurs, 11 crieurs, 12 compteurs, 6 verseurs, 8 verseurs surnuméraires, 6 gardeurs et gardeuses, 1 gardien des mannes, 16 forts, et 2 forts surnuméraires.

4° Dix agents sont employés à la vente en gros des beurres, et œufs, savoir : 1 contrôleur vérificateur, 1 sous-contrôleur inspecteur et 8 commis vendeurs.

5° Six agents sont employés à l'inspection des abattoirs à bestiaux; 5 sont attachés aux abattoirs à boucherie de Paris; le 6ᵉ est attaché à l'abattoir à porcs à Nanterre.

De telle sorte que la police des halles, marchés et abattoirs, emploie 179 agents auxiliaires de la préfecture de police.

III. La police *de la navigation et des ports* emploie 30 agents, ainsi répartis :

1 inspecteur général de ce service, 1 inspecteur contrôleur, 3 commis aux écritures, 1 garçon de bureau, 7 inspecteurs particuliers, 1 inspecteur des bateaux à vapeur, 8 sous-inspecteurs, 6 préposés aux ports extérieurs, 2 mariniers.

IV. Le service des *pesage et mesurage publics*, *et l'inspection des bois et charbons*, emploie :

D'abord, pour les deux services réunis, 3 agents, savoir : 1 inspecteur principal, chargé des deux services, 1 commis aux écritures, 1 garçon de bureau.

Ensuite, pour le service du pesage et mesurage, 24 agents, savoir : 1 inspecteur, 1 préposé à la halle à la viande et au

beurre, 7 commis peseurs de première et de deuxième classe, 5 hommes de peine;

1 commis peseur-mesureur à la halle aux grains et farines, 9 préposés de première, de seconde et de troisième classes.

Enfin, pour l'inspection des bois et charbons, 20 inspecteurs, savoir : 12 inspecteurs des bois et 8 inspecteurs des charbons. — Le nombre total des agents de ce service s'élève ainsi à 47.

V. L'*inspection des poids et mesures* emploie 12 agents au total : savoir : 6 commissaires de police, inspecteurs, et 6 hommes de peine.

VI. Le *service de la dégustation des boissons* emploie 9 agents, savoir : 1 dégustateur en chef, et 8 dégustateurs.

VII. Le *service du nettoiement, de l'arrosement et de l'éclairage* a un bien plus grand développement que les trois services qui précèdent. Il emploie 80 agents, savoir : 1 directeur du service, 4 commis aux écritures, 1 garçon de bureau; 1 inspecteur général, 9 inspecteurs principaux, 17 inspecteurs de première classe, 20 inspecteurs de seconde classe, 10 sous-inspecteurs, 5 sous-inspecteurs-adjoints; 5 inspecteurs des vidanges, 6 inspecteurs des égouts, enfin 1 préposé à la voirie de Montfaucon.

VIII. Le *service de la petite voirie* est organisé de la manière suivante :

1 architecte-commissaire; 4 architectes-inspecteurs de première classe; 6 architectes-inspecteurs de seconde classe, 2 inspecteurs ambulants, 2 experts pour la visite des fosses d'aisance, 1 conducteur des travaux, enfin 1 commis au bureau de l'architecte-commissaire.

Ce service emploie ainsi 17 agents auxiliaires.

IX. Le *service des voitures et de la fourrière* se divise en deux parties :

1° L'inspection des voitures et de la fourrière emploie 6 agents, savoir : 1 contrôleur-inspecteur, 1 secrétaire, 1 in-

spectеur, 2 experts pour la visite des voitures publiques, et 1 gardien de la fourrière.

2° La surveillance des places de stationnement emploie 89 agents, savoir : 4 contrôleurs et 85 surveillants.

Ces deux parties du service comprennent donc 91 agents auxiliaires de la préfecture de police.

X. La *police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes*, emploie seulement 4 agents, savoir : 1 inspecteur, 1 préposé, 1 ingénieur en chef des mines, et 1 ingénieur ordinaire de service.

XI. Le *service de la Morgue* s'exécute avec l'aide d'un greffier-concierge et de 4 garçons de service.

Enfin un commissaire de police est chargé de la surveillance de cet établissement, et un médecin est attaché à son service.

XII. Le service *du dispensaire de salubrité* emploie 12 médecins, dont : 1 médecin en chef, 1 médecin en chef adjoint, 1 médecin chargé des écritures, 7 autres médecins, et 2 médecins adjoints.

XIII. Enfin, le *service des prisons* emploie 1 inspecteur général, 1 inspecteur général adjoint, 10 directeurs des prisons et maisons de répression, 7 aumôniers, 24 médecins et médecins adjoints, et 1 architecte; au total : 44 agents de ce service.

— Voilà l'organisation compliquée *des services spéciaux* de la préfecture de police.

Art. 3. *Corps militaires.*

La troisième division de l'organisation de la préfecture de police embrasse les *corps militaires*.

Ces corps, attachés à cette préfecture, sont au nombre de 2, savoir : les sapeurs-pompiers, et la garde municipale.

1° Le corps des sapeurs-pompiers est sous les ordres et l'ad-

ministration du préfet de police ; il se compose de quatre compagnies, formant un effectif de 636 hommes.

Ce corps est commandé par un lieutenant-colonel de l'arme du génie.

2° La garde municipale est sous la direction du préfet de police, et sous les ordres d'un colonel commandant.

Elle se compose de 2 escadrons de cavalerie,

Et de 2 bataillons d'infanterie.

Son effectif, ainsi que je vous l'ai déjà dit en vous traçant le tableau de l'armée, est de 1,800 hommes.

— Les dépenses particulières à la préfecture de police s'élèvent ordinairement à plus de 10 millions.

Elles entrent dans la somme de 55 millions que je vous ai ci-dessus indiquée comme étant la somme des dépenses de la ville de Paris.

La préfecture de police opère annuellement pour plus de 2 millions de recettes pour la ville de Paris.

— Telle est l'organisation détaillée de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police, et avec elle la fin du tableau général de l'ensemble et de la répartition des agents qui, dans notre pays, secondent les administrateurs auxquels est confié l'exercice direct de la puissance royale, à tous les degrés de la hiérarchie.

Résumé.

Avant toutefois de quitter ce sujet des agents directs et auxiliaires de l'administration, vous trouverez peut-être quelque intérêt à recueillir de brèves notions de statistique sur leur nombre total, sur leur répartition dans les divers ministères, sur les dépenses que leur rémunération coûte à l'Etat, enfin sur le montant des pensions qui leur sont payées.

Voici donc le tableau que j'en ai dressé :

1. Nombre total et répartition des agents administratifs.

Le personnel des ministres des différents cultes, des magistrats, des corps lettrés ou savants, des diplomates, des militaires de terre ou de mer, des administrateurs proprement dits, des employés et agents de toute nature et de tout grade, s'élève chez nous à un peu plus de 250 mille.

En voici la répartition, en commençant par le ministère des *cultes*.

1° Le culte catholique en compte.	41,619
Les cultes protestants.	690
Le culte juif.	111
Au total.	42,420

Auxquels, pour être exact, il faudrait joindre les ministres du culte mahométan, qui, sous la protection de la France, font entendre leur parole aux populations soumises de l'Algérie, où dirigent leur conscience.

2° La magistrature *judiciaire* apporte, dans ce contingent général de 250 mille fonctionnaires, 33,982 personnes, dont 14,872 sont membres des cours et tribunaux, et 19,110 contribuent, à divers titres, à l'administration de la justice.

3° Le personnel de l'*instruction publique* dépasse 40 mille fonctionnaires ou agents, non compris les écoles spéciales, attachées à quelques départements ministériels pour préparer à divers services publics.

Ce chiffre de quarante mille personnes se décompose ainsi :

Pour l'instruction primaire; 36 mille instituteurs communaux, surveillés par 200 inspecteurs ou sous-inspecteurs;

Pour l'instruction secondaire; 1950 principaux et régents de colléges communaux; 1075 proviseurs, censeurs et professeurs de colléges nationaux;

Pour l'instruction supérieure: 360 professeurs des facultés.

Lesquels ont pour chefs administratifs, 156 membres du Conseil de l'instruction publique, recteurs et inspecteurs.

Tous les fonctionnaires qui précèdent, auxquels il faut

joindre un total de 857 employés ou agents, forment l'ensemble du service universitaire.

Enfin 495 personnes sont employées dans des établissements scientifiques ou littéraires en dehors de l'Université, tels que le muséum d'histoire naturelle, le collége de France et autres.

4° *Les affaires étrangères* emploient 253 agents qui se divisent en *diplomatiques* et *consulaires* et se répartissent ainsi :

10 ambassadeurs,
21 ministres-plénipotentiaires ,
2 chargés d'affaires,
48 secrétaires d'ambassade et de légation, et attachés aux ambassades,
24 consuls généraux,
87 consuls,
62 chanceliers de légations et de consulats , élèves consuls, drogmans, etc.

5° *L'intérieur* compte :

37 mille maires, au moins, et 40 mille adjoints, environ,	En tout 77 mille fonctionnaires : ceux-ci, au grand honneur de notre pays, sont gratuits.

800 commissaires de police,
87 préfets, à cause du préfet de police,
7 secrétaires généraux,
328 conseillers de préfecture,
278 sous-préfets,
1158 agents du service des télégraphes,
27 agents du service des archives.

Enfin un certain nombre d'agents	des services de bienfaisance, des services pénitentiaires, du service des beaux-arts.

6° *Le ministère du commerce, de l'industrie et de l'agriculture* compte :

672 agents divers attachés à l'administration centrale, et au

service des écoles vétérinaires, aux bergeries nationales, aux haras et dépôts d'étalons, aux écoles d'arts et métiers, aux intendances et commissions sanitaires.

7° *Les travaux publics* en possèdent beaucoup plus; on compte :

1717 fonctionnaires ou agents; dont :

1371 pour le service des ponts et chaussées ;

178 pour les ports de commerce, et la police de la navigation,

168 pour le service des mines,

Le reste { pour le service des bâtiments civils, et pour le service des phares.

8° Le personnel des *finances* se compose de plus de

80,000 agents, ainsi répartis :

8,553 pour le service des contributions directes,

3,608 pour le service de l'enregistrement et du timbre,

3,433 pour le service des forêts,

143 pour le service des monnaies,

16,370 pour le service des postes,

17,979 pour le service des contributions indirectes,

29,551 pour le service des douanes.

} En tout 47,794, c'est-à-dire une véritable armée, que représente, en effet, le service des *douanes* à cause de son organisation spéciale.

9° Le personnel de *la guerre* comprend, à titre d'officiers seulement, et d'agents administratifs, 23,975 personnes, savoir:

18,035 officiers,

5,940 agents administratifs;

23,975

10° Enfin le département de la *marine*, 7,614 personnes, savoir : 1,742 officiers,

et 5,572 agents militaires ou civils.

7,614

Je n'ai pas parlé de l'effectif de la flotte et de l'armée sur lequel le pouvoir législatif statue chaque année.

II. Voici maintenant quelques notions élémentaires sur les traitements.

La somme totale, employée aux traitements de tous les fonctionnaires et agents civils, rétribués par l'État, et des officiers des armées de terre et de mer, est d'environ 260 millions, dont voici la répartition sommaire :

	11,587,682	sont affectés aux neuf ministères formant l'administration centrale, pour leurs bureaux ;
	622,200	au conseil d'État,
	1,086,600	à la cour des comptes,
	15,085,625	à la justice civile et criminelle,
	30,455,450	aux cultes,
	5,056,800	aux affaires étrangères,
	7,628,554	à l'intérieur : ce chiffre n'est comparativement aussi faible qu'à cause de la gratuité des fonctions des maires et des adjoints.
	1,799,555	à l'agriculture et au commerce,
	5,220,050	aux travaux publics,
	89,524,990	aux finances,
	62,080,826	à la guerre,
	26,053,145	à la marine.
Au total :	261,997,559	pour traitement des fonctionnaires et agents *de tous les ordres*.

La moyenne de ces traitements individuels varie suivant les services.

La moyenne la plus élevée est de 5,255 : elle est fournie par le ministère où les fonctions sont le mieux rétribuées, le ministère des affaires étrangères.

La moyenne la plus faible est de 2,433,07 : elle est fournie par le ministère de l'instruction publique.

III. Pensions.

La dette contractée par l'État envers les intéressés, pour les pensions militaires, dépasse 41 millions.

Les pensions civiles de toute nature payées par le trésor public, figurent, au budget de 1846, pour 5,075,000 francs.

Le chiffre des pensions de retraite, payées sur les fonds de retenue, n'est pas connu; il est à remarquer seulement que près de 10 millions sont accordés par l'État, à titre de subvention annuelle, à un certain nombre de ces caisses de retraite.

Ainsi : l'État en résumé compte, à son service, plus de 250,000 agents et employés de tous ordres, qui reçoivent du trésor public :

1° Plus de 261 millions de traitement,

2° Plus de 56 millions de pensions de retraite.

Tel est l'ensemble de notre administration active.

TITRE CINQUIÈME.

Des conseils administratifs.

Lorsque je vous ai tracé, messieurs, pour la première fois, les grandes divisions de notre organisation administrative, je vous ai dit que, considérée du point de vue le plus élevé, cette organisation, à la tête de laquelle se trouve le Roi, comme chef suprême de la puissance exécutive, offre trois sortes d'instruments, et que cette puissance remplit sa mission avec le secours

D'agents directs et auxiliaires,

De conseils,

De juges.

Nous avons étudié l'organisation et les principales attributions des agents; il faut maintenant nous occuper de la seconde catégorie des instruments administratifs que je viens de rappeler.

Veuillez, d'abord, me suivre dans quelques réflexions générales.

1. Quoique l'administration soit essentiellement active, il peut être fort souvent utile pour elle de s'éclairer sur les difficultés qu'elle rencontre dans sa marche, et de recueillir des *avis* sur les meilleurs moyens d'accomplir sa mission, de pourvoir à l'exécution des lois, de satisfaire aux besoins généraux.

Il est donc tout naturel, il est d'une bonne organisation sociale qu'elle puisse appeler ou qu'elle trouve auprès d'elle des hommes dont elle connaîtra la droiture et les lumières, et dont l'expérience personnelle pourra la seconder utilement dans toutes les parties du service public.

Ces idées générales, d'abord systématisées, ont ensuite

été mises chez nous en pratique : c'est donc un caractère propre à nos institutions qu'*à chaque degré de la hiérarchie administrative correspondent des conseils dont la délibération éclaire, prépare, et souvent résout les questions administratives.*

Il est établi, toutefois, comme règle générale, que les délibérations de ces conseils n'enchaînent point les administrateurs, qu'elles n'ont pour eux aucun caractère obligatoire, et qu'ils peuvent les rejeter ou les adopter à volonté.

Cette règle était indispensable, pour maintenir la liberté d'action, d'exécution, sans laquelle les administrateurs ne pourraient atteindre, promptement et sûrement, le but qu'ils se proposent ou qui leur est indiqué. C'est du prince seul que les agents administratifs de tous les degrés doivent recevoir leur impulsion : ces agents ne la recevraient pas de lui seul, s'ils étaient obligés de se conformer aux délibérations d'un conseil dont chacun d'eux serait assisté.

Quelque utiles qu'elles soient, ces délibérations n'ont donc, en général, d'autre caractère que celui d'un *simple avis.*

Enfin nos lois établissent quelquefois, en principe, que l'administration sera tenue de demander cet *avis*, de le provoquer, de le recueillir, en même temps qu'elles déclarent que l'administrateur n'est pas lié par ses résultats.

Mais cette nécessité légale n'est établie, d'abord, que pour certaines branches de services publics où l'administrateur a toujours besoin d'être secouru par les lumières de la science : telles, par exemple, l'administration des mines et celle des grands travaux publics; ou pour certaine nature de matières administratives où la délibération a besoin d'être plus mûrie, et quelquefois plus solennelle.

Dans toutes les autres branches de services publics, l'intervention des conseils administratifs n'est qu'officieuse; l'administrateur est le maître de la demander ou de ne la pas demander, suivant que l'utilité publique lui paraît ou ne lui paraît pas y avoir intérêt.

Vous sentez, au surplus, sans que j'aie, je pense, besoin d'insister sur ce point, après ce que je vous ai dit des fonctions administratives en général et des caractères qui sont de leur essence; vous comprenez, dis-je, que le caractère essentiel de cette fonction consultative est la *révocabilité*. En cela, le sort des conseillers administratifs n'est pas différent du sort des agents directs et auxiliaires de l'administration. Il est même à remarquer que l'administration doit toujours avoir la faculté d'appeler à elle les conseillers dont les avis lui paraissent utiles, et d'éloigner ceux dont les avis lui semblent, au contraire, insuffisants ou dangereux; et qu'ainsi les fonctions de ces conseillers doivent avoir un caractère encore plus précaire que celui des agents administratifs proprement dits.

II. Il est toutefois une certaine catégorie de corps délibérants, qui portent le nom de *conseils*, qui ont reçu des lois la mission de donner, en effet et dans certains cas, des *avis* à l'administration, mais que celle-ci n'est pas la maîtresse d'éloigner d'elle, et dont elle ne peut révoquer les membres : ce sont ceux dont la nomination est attribuée par la loi aux citoyens, et qui, à l'instar de nos chambres législatives, mais en dehors de la sphère purement politique, représentent les intérêts de ces agglomérations d'habitants dont je vous ai signalé la nature, l'importance et la hiérarchie, lorsque, vous expliquant les divisions administratives de notre territoire, je vous ai tracé le tableau des communes, des arrondissements et des départements dont la réunion forme la France métropolitaine, et les établissements lointains qui forment la France coloniale.

III. Il est enfin quelques uns de ces conseils qui sont investis de vrais pouvoirs administratifs, et dont la fonction ne se borne pas à donner des avis, mais à prendre de véritables décisions, ayant une autorité propre, et dont l'administration active n'est plus chargée que de procurer l'effet extérieur ou l'exécution.

J'aurai soin de vous signaler ces différents caractères, et de déterminer, avec le secours des lois, les limites de ces pouvoirs propres.

IV. Ici, je crois devoir adopter une marche inverse de celle que j'ai suivie pour vous exposer la hiérarchie des agents de l'administration active.

L'autorité partant du centre, il m'avait paru logique de suivre la direction du mouvement qui se porte vers les extrémités.

Les conseils, en général, ont, au contraire, pour objet l'instruction des affaires administratives, qui va ou revient des extrémités au centre, puisque c'est dans les localités que naissent les faits administratifs et les difficultés d'application sur lesquels les administrateurs sont appelés à statuer. C'est donc par les conseils inférieurs qu'il me paraît convenable de commencer, pour vous montrer l'enchaînement et le système de toute cette catégorie d'intruments administratifs, et pour vous faire comprendre d'abord leur utilité spéciale et locale, et ensuite la manière dont ils se rattachent à l'intérêt général : ils seront comme autant d'anneaux dont je vais composer avec vous la longue chaîne de celle de nos institutions administratives dont le caractère dominant est, tout à la fois, *délibératif* et *consultatif*.

Dans cet ordre et au premier plan se présentent la commune et toutes ses dépendances : commençons donc cette portion de nos études par l'examen des autorités consultatives qui se rattachent à l'organisation de la commune elle-même.

CHAPITRE PREMIER.

ADMINISTRATION COMMUNALE.

Je vous ai dit, messieurs, que, par la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale, l'administration de la commune

est remise à un *corps municipal*, et que ce corps se compose du maire, de ses adjoints et de conseillers municipaux.

Je vous ai expliqué les attributions du maire et de ses adjoints; il me reste à vous exposer les attributions des conseillers municipaux, ou plutôt de leur réunion, qui s'appelle *conseil municipal*, après toutefois vous avoir tracé les règles de l'organisation de ce conseil et de ses assemblées.

SECTION PREMIÈRE.

Composition des conseils municipaux.

Les conseils municipaux sont composés de conseillers élus par l'assemblée des électeurs communaux (loi du 21 mars 1831, art. 10).

Sont électeurs communaux, d'abord des contribuables, à ce titre seul, et ensuite ce qu'on appelle les *capacités*. Ainsi, doivent être inscrits sur la liste des électeurs ceux de la première catégorie, c'est-à-dire :

1° Les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, âgés de 21 ans accomplis, dans les proportions suivantes :

Pour les communes de 1,000 âmes et au-dessous, un nombre égal au dixième de la population de la commune;

Ce nombre s'accroît de 5 par 100 habitants, en sus de 1,000 jusqu'à 5,000;

De 4 par 100 habitants, en sus de 5,000 jusqu'à 15,000;

De 3 par 100 habitants, au-dessus de 15,000.

Je crois devoir vous offrir quelques observations sur cette première partie des dispositions de l'article II de la loi du 21 mars 1831.

I. Vous aurez remarqué, d'abord, que la loi n'appelle pas, à l'exercice du droit électoral, tous les contribuables, mais seulement les plus imposés, dans les proportions qu'elle détermine.

On peut trouver étrange que quelques centimes de contributions, payés en plus par un citoyen, lui confèrent le droit électoral que la loi refuse à son voisin.

Mais il est à remarquer que cette préférence tient à la nature même des choses, à la nécessité de fixer une règle, et une règle uniquement fondée sur la probabilité de capacité.

Cette règle n'est pas seulement admissible en ce qui concerne l'exercice des droits politiques, elle est posée par la législation civile elle-même. De deux hommes, dont l'un a 21 ans *moins* un jour, l'autre 21 ans accomplis, le premier est privé de certains droits dont l'autre jouit; cette différence, qui peut dépendre de quelques heures, est souvent peu d'accord avec la réalité : le plus jeune peut être aussi capable que l'autre l'est peu; et cependant la loi civile est-elle inconséquente? non, parce qu'elle n'a pas été faite seulement pour ces deux jeunes hommes, mais pour tous les citoyens; et que l'expérience ayant indiqué l'âge de 21 ans comme le plus convenable à la majorité, il a fallu en faire une règle générale, fondée, non pas sur quelques exceptions, mais sur ce que l'expérience prouve être le plus convenable. Nos lois politiques ont, en cela, imité nos lois civiles; il a fallu poser des limites à l'exercice des droits qu'elles consacraient, et l'aptitude la plus probable a été la règle de la détermination du législateur.

II. Vous remarquerez, en outre, que, pour appeler les citoyens à l'exercice des droits électoraux dont il s'agit, la loi a pris pour base le dixième de la population.

Appeler ce dixième, dans les conditions de 1,000 habitants et au-dessous, a paru sans danger, parce que, dans ces conditions, les intérêts ne sont pas compliqués; parce que les assemblées ainsi établies devaient, en définitive, être peu nombreuses, et que la population, presque toute agricole et composée d'hommes qui se connaissent, pour ainsi dire intimement, n'offre pas les germes de ces passions qui s'échauffent si facilement ailleurs. A mesure que la population s'ac-

croît, il en est autrement : le budget grossit, les intérêts se compliquent, s'agrandissent; les habitants sont plus étrangers les uns aux autres; des industries différentes de l'industrie agricole viennent y figurer et y prédominer quelquefois; alors les assemblées deviennent nombreuses, elles peuvent offrir de véritables dangers. Dans des éléments si divers, les passions se glissent facilement, car il s'agit d'intérêts plus graves; et, pour peu que les assemblées deviennent tumultueuses ou seulement les opérations trop longues, les électeurs s'éloignent, et parmi eux souvent les plus recommandables, c'est-à-dire qu'on tend à se priver du concours de ceux qui composent cette partie moyenne de la société, qui est laborieuse, active, amie de la paix et avare de son temps, qui se rend aux assemblées, non pour cabaler, mais pour remplir régulièrement un devoir.

Il y avait encore, pour fixer un nombre modéré d'électeurs, un point de vue presque matériel et qui cependant n'a pas paru devoir être négligé : c'est le temps nécessaire pour les opérations régulières d'une assemblée trop nombreuse. Des calculs faits avec soin, par la commission de la Chambre des députés, chargée du rapport de la loi du 21 mars 1831, ont fait voir combien ce temps est considérable : à ce point de vue encore, il y avait lieu de craindre de fatiguer les électeurs et d'écarter les hommes occupés, qui ne peuvent ou n'aiment pas sacrifier une partie si notable de leur temps (1).

III. Enfin, vous observerez que la loi n'exige pas que les électeurs municipaux aient *leur domicile* dans la commune.

Les Chambres paraissent avoir été frappées de cette considération que, souvent, dans les petites communes, il n'y a pas suffisamment de personnes éclairées pour composer le conseil municipal; on semble donc avoir pensé qu'il était convenable de laisser à ces communes la faculté de choisir un certain

(1) Voir le *Rapport* de M. Félix Faure, à la Chambre, et la discussion de la loi.

nombre de conseillers hors de leur enceinte. Or, comme il a été décidé qu'on ne serait éligible au conseil municipal qu'autant qu'on ferait partie du collége électoral, la loi a dû établir que les citoyens, propriétaires dans la commune, mais qui n'y seraient pas domiciliés, pourraient être membres du collége électoral.

Le législateur n'a pas non plus été arrêté par cette autre considération que les propriétaires non domiciliés pourraient venir dominer les élections. Il n'est pas probable qu'un grand nombre d'électeurs forains puissent venir participer aux élections d'une commune; s'il y en a de tels dans une commune, ils sont ordinairement en petit nombre; et ceux qui possèdent une grande partie des propriétés situées dans l'enceinte de la commune, en sont le plus souvent trop éloignés pour venir à une telle assemblée. Ce que la loi paraît avoir voulu, c'est donner la possibilité d'appeler, dans le corps électoral, les petits propriétaires, qui quelquefois sont domiciliés dans une commune voisine, et qu'il serait utile de faire entrer dans le conseil municipal de la commune, quoiqu'ils n'y soient pas domiciliés (1).

2° La liste des électeurs communaux comprend ensuite la seconde catégorie, c'est-à-dire les capacités, et à ce titre :

Les membres des cours et tribunaux, les juges de paix et leurs suppléants ;

Les membres des chambres de commerce, des conseils de manufactures, des conseils de prud'hommes;

Les membres des commissions administratives des colléges, des hospices et des bureaux de bienfaisance;

Les officiers de la garde nationale;

Les membres et correspondants de l'Institut, les membres des sociétés savantes, instituées ou autorisées par une loi;

(1) Voir la discussion de cet article, dans les deux Chambres.

Les docteurs de l'une ou plusieurs facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres, après trois ans de domicile réel dans la commune;

Les avocats inscrits au tableau, les avoués près les cours et tribunaux, les notaires, les licenciés de l'une des facultés de droit, des sciences, des lettres, chargés de l'enseignement de quelqu'une des matières appartenant à la faculté où ils auront pris leur licence; les uns et les autres après cinq ans d'exercice et de domicile réel dans la commune;

Les anciens fonctionnaires de l'ordre administratif, jouissant d'une pension de retraite;

Les employés des administrations civiles et militaires, jouissant d'une pension de retraite de 600 francs et au-dessus;

Les élèves de l'École polytechnique qui ont été, à leur sortie, déclarés admis ou admissibles dans les services publics, après deux ans de domicile réel dans la commune : toutefois, les officiers appelés à jouir du droit électoral, en qualité d'anciens élèves de l'École polytechnique, ne peuvent l'exercer, dans les communes où ils se trouvent en garnison, qu'autant qu'ils y ont acquis leur domicile civil ou politique, avant de faire partie de la garnison;

Les officiers de terre ou de mer jouissant d'une pension de retraite;

Les citoyens appelés à voter aux élections des membres de la Chambre des députés ou des conseils généraux des départements, quel que soit le taux de leur contribution dans la commune. (*Ib.*, art. 11.)

II. L'assemblée des électeurs communaux est convoquée par le préfet. (*Ib.* 43.)

Ces électeurs nomment :

10 membres pour former le conseil municipal dans les communes de 500 habitants et au-dessous;

12 membres, dans celles de 500 à 1,500;

16, dans celles de 1,500 à 2,500;

21, dans celles de 2,500 à 3,500 ;

23, dans celles de 3,500 à 10,000;

27, dans celles de 10,000 à 30,000;

36, dans celles d'une population de 30,000 âmes et au-dessus.

Dans les communes où il y a plus de trois adjoints, le conseil municipal est augmenté d'un nombre de membres égal à celui des adjoints au-dessus de trois.

Dans celles où il a été nommé un ou plusieurs adjoints spéciaux et supplémentaires, en vertu du paragraphe 2 de l'art. 2 de la loi du 21 mars 1831, que je vous ai déjà fait connaître, le conseil communal est augmenté d'un nombre égal à celui des adjoints. (*Ib.*, art. 9.)

III. Des conditions sont tracées par la loi, pour diriger le choix des électeurs.

1° Les membres du conseil municipal doivent tous être choisis sur la liste des électeurs communaux, et les trois quarts au moins parmi les électeurs domiciliés dans la commune. (*Ib.*, art. 15.)

2° Les deux tiers des conseillers municipaux doivent être nécessairement choisis parmi les électeurs les plus imposés au rôle des contributions directes, inscrits sur la liste communale, d'après les règles que je viens de vous faire connaître. L'autre tiers peut être choisi parmi tous les citoyens ayant droit de voter dans l'assemblée, en vertu de ces mêmes règles. (*Ib.*, art. 16.)

3° Les conseillers municipaux doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis. Ils sont élus pour six ans, et toujours rééligibles.

Les conseils sont renouvelés par moitié, tous les trois ans. (*Ib.*, art. 17.)

IV. La loi trace aussi quelques incompatibilités et quelques incapacités.

1° Les *incompatibilités* sont celles-ci :

Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, les ministres des divers cultes en exercice dans la commune, les comptables des deniers communaux, et tout agent salarié de la commune, ne peuvent être membres des conseils municipaux. (*Ib.*, art. 18.)

Nul ne peut être membre de deux conseils municipaux. (Art. 18.)

Dans les communes de 500 âmes et au-dessus, les parents au degré de père, de fils, de frère, et les alliés au même degré, ne peuvent être, en même temps, membres du même conseil municipal. (*Ib.*, art. 20.)

2° Les *incapacités* sont ainsi établies :

Tout membre du conseil municipal dont les droits civiques auraient été suspendus, ou qui en aurait perdu la jouissance, cesserait d'en faire partie, et ne pourrait être réélu que lorsqu'il aurait recouvré les droits dont il aurait été privé. (*Ib.*, art. 19.)

SECTION DEUXIÈME.

Assemblées des conseils municipaux.

I. Les conseils municipaux se réunissent quatre fois l'année, au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Ces réunions périodiques s'appellent sessions ; chaque session peut durer dix jours. (*Ib.*, art. 23.)

Les conseils municipaux peuvent aussi avoir des réunions extraordinaires.

Le préfet ou le sous-préfet ont le droit de les ordonner; ils ont aussi le pouvoir de les autoriser, sur la demande du maire, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent. (*Ib.*, art. 24.)

La convocation peut être également autorisée pour un objet spécial ou déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal, adressée directement au préfet, qui ne

peut la refuser que par un arrêt motivé, qui est notifié aux réclamants, et dont ils peuvent appeler au Roi. (*Ib.*, 24.)

II. Dans les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions, et que je vais vous faire connaître tout-à-l'heure.

En cas de réunion extraordinaire, le conseil municipal ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. (*Ib.*, 24.)

— Le maire préside le conseil municipal; les fonctions de secrétaire sont remplies par un de ses membres, nommé au scrutin et à la majorité, à l'ouverture de chaque session. (*Ib.*, 24.)

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste au conseil. (*Ib.*, art. 25.)

Les membres des conseils municipaux peuvent être déclarés démissionnaires par le préfet, lorsqu'ils ont manqué à trois convocations consécutives, sans motifs reconnus légitimes par le conseil. (*Ib.*, art. 26.)

— Enfin, des mesures sont prises par la loi pour empêcher ou punir les excès de pouvoir auxquels pourraient être entraînés les conseils municipaux.

D'abord, il est à remarquer que la loi donne au Roi le droit de prononcer la dissolution des conseils municipaux. (Art. 27.)

Mais, comme il faut que l'intérêt municipal ne soit pas privé de son organe, la loi veut que l'ordonnance de dissolution fixe l'époque de la réélection des membres du conseil. (*Ib.*, *ib.*)

La loi veut même qu'il ne puisse y avoir un délai de plus de trois mois entre la dissolution et la réélection. (*Ib.*, *ib.*)

Et, comme il pourrait arriver que les maire et adjoints cessassent leurs fontions, pour des causes quelconques, avant la réélection du corps municipal, la loi statue que le Roi, ou le préfet en son nom, peut désigner, dans ce cas, sur la liste des

électeurs de la commune, les citoyens qui exerceront provisoirement les fonctions de maire et d'adjoints. (*Ib, ib.*)

III. Dans l'ordre d'idées que je viens de tracer, nous arrivons à des mesures plus graves.

1° Une délibération du conseil municipal porte-t-elle sur des *objets étrangers à ses attributions?*

La loi déclare que cette délibération est nulle de plein droit; la loi impose au préfet le devoir de déclarer cette nullité; elle veut en outre que, dans ce cas, le préfet soit assisté du conseil de préfecture. (*Ib.*, art. 28.)

Toutefois, comme il serait possible qu'à la rigueur le préfet et le conseil de préfecture commissent une erreur, la loi déclare que le conseil municipal peut appeler au Roi de cette décision. (*Ib.*, *ib.*)

2° En second lieu, le conseil municipal s'assemble-t-il *hors de ses réunions légales*, et prend-il des délibérations?

La loi frappe encore de nullité ces délibérations.

Et c'est également au préfet, en conseil de préfecture, qu'elle impose le devoir de déclarer, tout à la fois, l'illégalité de l'assemblée et la nullité de ses actes. (*Ib.*, art. 29.)

Ce n'est pas tout : les choses peuvent être tellement graves, qu'indépendamment de la décision du préfet, le Roi, usant du droit général et suprême dont j'ai commencé par vous signaler l'existence, juge convenable de prononcer la dissolution du conseil municipal.

Dans ce cas seulement, et si, parmi les actes annulés administrativement, il s'en trouve qui soient punissables d'après les lois pénales en vigueur, ceux des membres qui y auraient participé sciemment pourraient être poursuivis devant l'autorité judiciaire. (*Ib.*, *ib.*)

3° Supposez, en troisième lieu, qu'un conseil municipal *se mette en correspondance* avec un ou plusieurs autres conseils, ou publie des *proclamations* ou *adresses* aux citoyens!

La loi prohibe ces excès, ou plutôt elle les réprime.

Elle veut alors que le conseil municipal soit suspendu par le préfet, en attendant qu'il ait été statué par le Roi.

Elle veut encore que, si la dissolution du conseil est prononcée, ceux qui auraient participé à ces actes puissent être poursuivis, conformément aux lois pénales en vigueur. (*Ib.*, art. 30.)

Telles sont les dispositions prises pour empêcher, ou réprimer les excès de pouvoir des conseils municipaux; le législateur a cru sage de les établir, dans un moment où, confiant leur nomination à des électeurs tout-à-fait indépendants du pouvoir central, il se disposait à donner à ces conseils une assez large part dans la libre détermination des mesures d'administration communale, part que je vais tout-à-l'heure mettre sous vos yeux.

Ainsi que je vous l'ai dit, en effet, la loi qui a posé les règles que je viens d'exposer est celle du 21 mars 1831; la loi qui a déterminé les attributions des conseils municipaux est celle du 18 juillet 1837, dont il me reste à signaler, sous ce rapport, les dispositions les plus importantes.

SECTION TROISIÈME.

Attributions des conseils municipaux.

La loi de 1837 attribue aux conseils municipaux quatre sortes de fonctions ou facultés.

Elle les appelle *à régler* certaines matières d'intérêt communal.

Elle déclare ensuite que leur *délibération* sera nécessaire dans certaines autres matières.

Elle veut ensuite que le conseil municipal soit toujours appelé à donner *son avis* sur certains objets.

Elle l'autorise enfin à exprimer des *vœux*.

Je vais reprendre chacun de ces points importants.

1. Les conseils municipaux *règlent* les objets suivants :

1° Le mode d'administration des biens communaux;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer, dont la durée n'excède pas 18 ans pour les baux ruraux et 9 ans pour les autres biens;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières. (Loi du 18 juillet 1837, art. 17.)

Remarquez bien que *les règlements* émanés dans tous ces cas, des conseils municipaux, ont, par eux-mêmes, force obligatoire; qu'ils sont exécutoires, et dispensés de l'approbation de l'autorité supérieure; celle-ci peut seulement les annuler.

C'est ce que la loi elle-même a reconnu, en organisant, en outre, les moyens de mettre l'autorité supérieure en état d'exercer son contrôle sur ces actes. Voici ce que porte, à cet égard, l'art. 18 de la même loi :

« L'expédition de toute délibération sur un des objets énoncés en l'article précédent, est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet, qui en délivre ou fait délivrer un récépissé.

» *La délibération est exécutoire*, si, dans les 30 jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour une violation de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

» Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération, pendant un autre délai de 30 jours. » (*Ib.*, art. 18.)

II. Le pouvoir des conseils municipaux est beaucoup moins étendu, sur les objets à l'égard desquels ces conseils sont seulement appelés *à délibérer*.

Ces objets sont ceux-ci :

1° Le budget de la commune, et, en général, toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires;

2° Les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés communales, leur affectation aux divers services publics, et, en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de communes;

5° Les conditions des baux à ferme et à loyer dont la durée excède 18 ans pour les biens ruraux, et 9 ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée;

6° Les projets de construction, de grosses réparations et de démolitions, et, en général, tous les travaux à entreprendre;

7° L'ouverture des rues et places publiques, et les projets d'alignement de voirie municipale;

8° Le parcours et la vaine pâture;

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux;

10° Les actions judiciaires et les transactions;

Et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer. (*Ib.*, art. 19.)

— Sur tous ces objets, les *délibérations* des conseils municipaux n'ont pas la même force que les *règlements* que ces conseils peuvent porter sur les objets antérieurement énumérés.

L'article 20 de la loi du 18 juillet 1837 porte, en effet, ce qui suit:

« Les délibérations des conseils municipaux, sur les objets énoncés à l'article précédent, sont adressées au sous-préfet.

» *Elles sont exécutoires, sur l'approbation du préfet*, sauf les cas où l'approbation, par le ministre compétent, ou par ordonnance royale, est prescrite par les lois ou par les règlements d'administration publique. »

III. En troisième lieu, je vous ai dit qu'il est des cas où le

conseil municipal est simplement *consulté*, et où sa délibération n'a d'autre autorité que celle d'*un simple avis*. La loi de 1837 ne les a pas tous énumérés; les lois et les règlements administratifs en contiennent un très grand nombre; le législateur a pensé qu'il suffirait d'énoncer ici les objets les plus saillants pour lesquels l'intervention des conseils municipaux serait toujours nécessaire. Ces objets sont les suivants :

1° Les circonscriptions relatives au culte;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement de grande voirie, dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance;

5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements, et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État;

6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance;

7° Les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux.

Telle est l'énumération faite par la loi, qui renvoie en outre aux lois et règlements qui ont exigé l'avis préalable des conseils municipaux. (*Ib.*, 21.)

Ce qu'il faut bien remarquer ici, c'est que toute instruction administrative, sur l'un des objets que je viens d'énoncer, qui ne présenterait pas l'*avis* du conseil municipal, serait incomplète; que cet avis est indispensable, et que les autorités régulatrices doivent toujours l'exiger.

IV. Enfin la loi donne aux conseils municipaux, en termes

généraux, la faculté *d'exprimer des vœux* sur tous les objets d'intérêt local. C'est la disposition du § 1er de l'article 24.

Mais, en même temps, la loi a prévu l'emploi irrégulier de cette faculté. L'administration communale étant sous la dépendance ou du moins sous le contrôle de l'autorité supérieure, c'est à celle-ci qu'elle doit adresser les vœux formés par la commune pour tout objet qui se rattache à l'intérêt communal. Faire et publier des protestations, proclamations ou adresses, serait excéder toutes limites convenables; et la loi a formellement interdit ces actes, par le dernier § du même article 24.

V. Ainsi, vous retiendrez bien les distinctions par lesquelles je viens de préciser les attributions, les pouvoirs confiés aux conseils municipaux : elles sont d'ailleurs fondées sur des motifs plausibles.

1° La loi donne, à ces conseils municipaux, le droit de *réglementer* dans les matières qui ne concernent, en général, que le présent, qui ne s'appliquent qu'à de simples jouissances, qui ne peuvent ni engager un long avenir, ni compromettre le fonds de la propriété communale.

2° La loi ne leur donne que le droit de *délibérer*, toutes fois que leurs résolutions pourraient avoir pour effet d'engager l'avenir et d'altérer la fortune communale.

3° La loi veut qu'ils soient seulement *consultés*, sur tous les objets qui n'intéressent qu'indirectement la commune, objets dont l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs, et où la décision appartient à l'administration supérieure.

Dans le premier cas, les *règlements* du conseil municipal ont, je vous le répète, force obligatoire; ils sont exécutoires par eux-mêmes, et dispensés de l'approbation de l'autorité supérieure, *qui peut seulement les annuler* : ce sont, en un mot, *des actes d'autorité.*

Dans le deuxième cas, les *délibérations* du conseil municipal n'ont plus par elles-mêmes de force obligatoire: elles ne sont exécutoires qu'après avoir été revêtues de l'approbation de

l'autorité supérieure : ce sont des actes de *minorité*, auxquels il manque un complément d'autorité, qui leur est donné par le pouvoir chargé de leur tutelle.

Dans le troisième cas, *les avis* des conseils municipaux ne sont qu'un élément d'instruction pour l'autorité supérieure, qui prononce à son gré et en vertu d'un pouvoir qui n'appartient qu'à elle : ce sont de simples *conseils*.

4° En dehors de tous ces actes, est reconnu, pour les conseils municipaux, le droit d'exprimer des *vœux*, qui ne doivent être adressés qu'à l'autorité supérieure, à laquelle il appartient de les apprécier et d'y satisfaire, si elle le trouve convenable et possible.

Tous ces actes se font en présence et avec le concours du maire, qui, vous vous le rappelez, est le chef de l'administration municipale, et le président du conseil local. Je vous ai déjà expliqué les pouvoirs qui lui sont propres; dans tout le reste, dans toutes les matières que je viens d'énumérer aujourd'hui, il n'est que l'agent d'exécution des mesures d'intérêt communal, après qu'elles ont été déterminées suivant les prescriptions de la loi.

VI. Le conseil municipal de chaque commune a encore quelques principales attributions que je dois vous faire connaître.

1° S'il pense que le contingent assigné à la commune, dans l'établissement annuel des impôts de répartition, est exagéré, la loi lui donne le droit de réclamer. (*Ib.*, art. 22.)

Cette nature de réclamation se porte au conseil d'arrondissement; il est définitivement statué par le conseil général du département. (L. 10 mai 1838, art. 2.)

2° Le conseil municipal délibère sur les comptes présentés annuellement par le maire. (L. 18 juillet 1837, art. 23.)

Je vous ai expliqué la nature et l'utilité de ces comptes, en vous exposant les attributions des maires.

3° Le conseil municipal entend, débat et arrête, en outre,

les comptes en deniers des receveurs, sauf règlement définitif, par le conseil de préfecture et par la cour des comptes, selon les cas. (*Ib.*, art. 23.)

VII. Il ne me reste plus que quelques mots à vous dire sur la tenue des séances des conseils municipaux et sur la forme de leurs délibérations.

1° Je vous ferai d'abord remarquer que le maire, ou un adjoint à son défaut, préside le conseil municipal. Toutefois, dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal désigne, au scrutin, celui de ses membres qui doit exercer la présidence.

Le maire peut assister à la délibération; mais il doit se retirer, au moment où le conseil municipal va émettre son vote. (*Ib.*, art. 25.)

2° Lorsque, après deux convocations successives, faites par le maire, à 8 jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant pour délibérer, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents. (*Ib.*, art. 26.)

3° Les délibérations des conseils municipaux se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. (*Ib.*, art. 27.)

4° Les délibérations doivent être inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le préfet. Elles doivent être signées par tous les membres présents à la séance, ou mention doit être faite de la cause qui les a empêchés de signer (*Ib.*, art. 28.)

5° Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques; leurs débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Il est voté au scrutin secret, toutes les fois que trois des membres présents le réclament. (*Ib.*, art. 29.)

6° Enfin, pour terminer, je dois, en rapprochant de cette

portion de la loi de 1837 un article de celle de 1831, vous faire remarquer que :

« Il ne peut être refusé, à aucun des citoyens contribuables de la commune, communication, sans déplacement, des délibérations des conseils municipaux. » (Loi du 21 mars 1831, art. 25, § 2.)

— Telle est l'organisation, telles sont les attributions et les principales formes de procéder des conseils municipaux qui, avec le maire, dans chaque commune, dirigent l'administration communale, et mettent les lois générales à exécution, sous le contrôle ou l'autorité tutélaire de l'administration supérieure.

Il me reste à vous entretenir des conseils des *établissements communaux.*

CHAPITRE DEUXIÈME.

ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

Sous la dénomination d'*établissements communaux*, je classe les administrations collectives qui embrassent certains intérêts communs, qui sont, en quelque sorte, des démembrements de l'intérêt communal, et qui, quoique distincts, peuvent être considérées comme autant d'annexes de l'administration communale.

Ces établissements se rapportent, soit à la matière des finances, soit à celle de la bienfaisance, soit à celle de l'instruction publique, soit à la religion, soit enfin à l'ordre public.

De la première espèce sont : les commissions de répartiteurs.

De la deuxième espèce sont : les commissions administratives des hospices, — les bureaux de bienfaisance, — les conseils d'administration des monts-de-piété, — les conseils des

caisses d'épargne, — les commissions administratives des maisons de refuge et de travail.

De la troisième espèce sont : les comités locaux de surveillance des écoles primaires, — les bureaux d'administration des colléges communaux.

De la quatrième espèce : les conseils des fabriques des églises et temples.

De la cinquième espèce : les conseils de recensement de la garde nationale.

Je vais vous expliquer l'organisation et les attributions de chacune de ces institutions.

SECTION PREMIÈRE.

Commissions de répartiteurs.

I. L'institution communale qui se rapporte aux finances, non pas de la commune, mais de l'État, est *la commission des répartiteurs* qui existe dans chaque commune.

Les commissions de répartiteurs sont partout chargées d'opérer, entre tous les contribuables de la commune, la répartition du contingent assigné à chaque commune, par l'autorité supérieure, dans le répartement général des contributions directes, déterminé par la loi annuelle qui porte fixation du budget des recettes pour toute la France.

Ces commissions de répartiteurs forment ainsi le dernier degré des instruments généraux de la répartition des impôts directs.

Cette institution a sa source dans la loi du 18 prairial an v; elle est aujourd'hui régie par la loi du 3 frimaire an VII et l'arrêté du gouvernement consulaire du 19 floréal an VIII.

Les commissaires répartiteurs sont nommés, tous les ans, par le sous-préfet. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 19, et arrêté du 19 floréal an VIII, art. 4.)

D'après les instructions annuelles du ministre des finances,

la nomination a toujours lieu dans l'année qui précède celle pour laquelle les répartiteurs doivent opérer.

Ils sont au nombre de sept, savoir :

Le maire et son adjoint, dans les communes de moins de 5,000 habitants (dans les autres communes, ces fonctionnaires peuvent être remplacés par deux conseillers municipaux);

Et cinq propriétaires fonciers, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 9.)

Les sous-préfets doivent éviter de nommer toujours les mêmes contribuables. Il est convenable que, dans chaque localité, les divers habitants soient appelés tour à tour à faire partie du comité des répartiteurs, pourvu qu'ils aient l'aptitude et l'intégrité nécessaires pour en bien remplir les fonctions, et que l'on puisse compter sur leur exactitude à se rendre aux réunions. (*Voy.* instruction du ministère des finances du 13 janvier 1837.)

II. Les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées que pour des causes légitimes, et ces causes sont :

1° Des infirmités graves et reconnues, ou vérifiées en la forme ordinaire, en cas de contestation;

2° L'âge de soixante ans commencés;

3° L'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence du domicile ordinaire;

4° L'exercice de fonctions administratives ou judiciaires, autres que celles de suppléant du juge de paix;

5° Le service militaire de terre ou de mer, ou un autre service public actuel;

6° Le domicile à plus de 2 myriamètres de la commune. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 18, 14 et 15.)

III. L'époque de la réunion des répartiteurs est fixée à l'avance, et le maire en prévient les contribuables, par un avis affiché et publié dans la forme ordinaire.

Les répartiteurs sont convoqués et présidés par le maire ou

par l'adjoint, ou par l'un des conseillers municipaux désignés, et à leur défaut par le plus âgé des répartiteurs.

Ils procèdent au travail dont ils sont chargés, de concert avec les agents des contributions directes.

Ils délibèrent en commun, à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune délibération, s'ils ne sont pas présents au nombre de 5 au moins. (*Ib.*, art. 23.)

Pour aucun motif, les répartiteurs ne peuvent se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées par la loi, *à peine de responsabilité solidaire, et même de contrainte pour tous les termes* de la contribution assignée à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard, par l'effet de la non exécution de leurs opérations dans les délais prescrits. (Loi du 2 messidor an VII, art. 15.)

IV. Les délibérations de la commission des répartiteurs n'ont besoin d'aucune approbation; elles sont exécutoires par elles-mêmes; elles participent en quelque sorte du pouvoir législatif; car, en définitive, le législateur seul a le droit de déterminer la quotité d'impôt que chaque citoyen doit payer. Mais, par leur organisation et leur nature même, les trois portions de la puissance législative, et les chambres surtout, n'étant pas propres à des opérations si compliquées de détails, elles ont dû en remettre le soin à des délégués spéciaux. Dans les divers degrés de la hiérarchie administrative, ce soin est, en effet, confié à des corps électifs : dans la commune, il est remis à une commission spéciale, présidée par les chefs de la commune, qui sont eux-mêmes le produit de l'élection civique, et qui est presque partout prise, en majorité, dans le conseil municipal.

Les citoyens qui se prétendent lésés par cette répartition individuelle ont, d'après les lois, des moyens de faire statuer sur leurs réclamations; c'est le conseil de préfecture qui en est juge.

SECTION DEUXIÈME.

Établissements de bienfaisance.

Les établissements communaux qui se rapportent à la bienfaisance publique sont :

Les bureaux de bienfaisance ;

Les commissions administratives des hospices et hôpitaux ;

Les conseils d'administration des monts-de-piété ;

Les conseils des caisses d'épargne ;

Et les commissions administratives des maisons de refuge et de travail.

§ 1er. *Des bureaux de bienfaisance.*

I. Les établissements de charité que je viens de vous énoncer en première ligne sont les bureaux de bienfaisance. Avant de vous exposer leurs attributions et leur organisation, il est nécessaire que je dise quelques mots du système que nos lois ont adopté pour l'exercice de l'assistance publique.

Le système général de notre charité publique se résume ainsi :

Des moyens de travail, pour les indigents valides ;

Des secours à domicile, pour les indigents malades qui ne peuvent pourvoir à tous les besoins de leur vie ;

L'hospitalité aux malades et aux infirmes sans domicile et sans moyens de gagner leur vie.

Quant aux *moyens de travail* pour les indigents valides, ce sont partout les conseils municipaux qui y pourvoient. Dans
...aves circonstances, l'administration, soit départemen-
t générale, soit enfin le législateur lui-même, inter-
...oir aider les communes dans l'accomplissement de
..., c'est-à-dire que la grande association politique,
...r, vient ainsi au secours des communes.
...aintenant de la distribution des secours à domi-
...sont, sans contredit, la plus importante et

la plus efficace des manières dont s'effectuent nos secours publics.

Ce sont des administrations spéciales, appelées *bureaux de bienfaisance*, qui sont, dans toute l'étendue de la France, chargées de cette pieuse mission. (Loi 7 frimaire an V, art. 4.)

Je vais d'abord vous exposer leur organisation ; je tracerai ensuite les règles de leurs attributions.

II. Les règles prescrites pour les commissions administratives des hospices, en ce qui concerne le nombre, la nomination et le renouvellement de leurs membres, sont communes aux bureaux de bienfaisance : je vous les exposerai tout-à-l'heure.

Ces bureaux peuvent, en outre, nommer dans les divers quartiers des villes, pour les soins qu'il est jugé utile de leur confier, des adjoints et des dames de charité. (Ord. 31 octobre 1821, art. 4.)

Les mêmes individus peuvent être, à la fois, membres des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance.

Ils doivent avoir leur domicile réel dans le lieu où siége le bureau de bienfaisance. (*Ib.*, art. 5.)

Les administrateurs des bureaux de bienfaisance sont au nombre de cinq. (Loi 7 frimaire an V, art. 3.)

Ils sont nommés par le préfet du département. (Ord. roy. 6 juin 1830, art. 1er.)

Le préfet ne peut les révoquer ; il peut seulement provoquer leur révocation, et les suspendre en cas d'urgence, à la charge d'en référer immédiatement au ministre de l'intérieur, qui statue définitivement sur la proposition. (Ord. 6 juin 1830, art. 3.)

Le renouvellement des membres des bureaux de bienfaisance s'opère par cinquième, chaque année. Pour la première fois, l'ordre de sortie est déterminé par la voie du sort ; ensuite, ce sont toujours les plus anciens que l'on fait

Le maire est le président né du bureau de bienfaisance. Il est suppléé dans la présidence, par son adjoint, toutes les fois que ce magistrat le remplace dans ses autres fonctions.

Dans les autres cas, le maire est remplacé par un vice-président, que le bureau élit parmi ses membres.

Le curé ou le desservant ne siége pas, en cette qualité, au bureau de bienfaisance; mais le préfet peut l'en nommer membre, si cette nomination lui paraît utile aux pauvres que le bureau a pour mission de secourir.

Les fonctions de membre des bureaux de bienfaisance sont gratuites.

Ces administrateurs ne touchent personnellement aucuns fonds; il existe auprès d'eux un receveur qui fait toutes les perceptions. (Loi du 7 frimaire an v, art. 5.)

Ce receveur est nommé par le préfet, sur une liste de trois candidats, présentée par le bureau de bienfaisance. (Ordonnances royales des 6 juin 1830, art. 3, et 31 mai 1838, art. 50.)

Les règles prescrites pour la nomination des employés subalternes des hospices, et pour la fixation de leurs traitements, s'appliquent aussi aux employés des bureaux de bienfaisance.

Les administrateurs de ces bureaux sont également considérés comme agents du gouvernement, et leurs fonctions sont protégées par la garantie constitutionnelle, ainsi que cela a été reconnu par le décret du 14 juillet 1812, inséré au *Bulletin des lois*, et que je vous ferai tout-à-l'heure connaître, à l'occasion des administrateurs des hospices, dont les fonctions ont avec celles-ci la plus grande analogie. (voy. p. 532.)

— Je vous ai dit que l'ordonnance du 31 octobre 1821 autorise les bureaux de bienfaisance à nommer, dans les divers quartiers des villes populeuses, des adjoints et des dames de charité.

Ces adjoints et ces dames partagent les soins du bureau de

bienfaisance, et rendent la répartition des secours plus éclairée et plus efficace.

Dans quelques grandes villes, ces adjonctions par quartiers forment, pour chacun d'eux, des espèces de bureaux secondaires, qui dépendent du bureau principal, dont ils reçoivent les ordres, et auquel ils rendent compte. L'administration supérieure a jugé qu'il n'y avait pas d'inconvénient à maintenir de telles dispositions, partout où elles existent, pourvu que les formes en soient régularisées par un arrêté du préfet, et que le siége de l'action administrative, comme de la responsabilité, reste dans le bureau principal, et que par conséquent les adjonctions ne soient que des agences d'exécution. L'ordonnance royale du 31 octobre 1821 a prescrit des règles générales, afin d'avoir des garanties suffisantes de la bonne distribution des secours à domicile; mais l'administration supérieure a pensé qu'il serait contraire à l'esprit qui l'a dictée d'exiger une minutieuse uniformité dans les détails qui se rapportent à leur application. (Instruct. ministér. du 8 février 1823.)

Les bureaux de bienfaisance peuvent également s'adjoindre des sœurs de charité. Ils peuvent passer des traités avec elles, et déterminer ainsi les attributions qui leur sont déléguées. (Voy. l'arrêté ministér. du 24 septembre 1831, art. 30, relatif à Paris.)

Il y a souvent encore, près des bureaux de charité, des médecins et chirurgiens, des sages-femmes, des maîtres et maîtresses d'école, et des salles d'asile pour l'enfance.

— Il doit être établi un bureau de bienfaisance dans chaque commune, ou du moins dans toutes celles où l'autorité municipale juge cette création nécessaire ou utile. (Instruc. ministér. du 8 février 1823.)

Dans toutes les communes où il n'a pas été établi de bureau de bienfaisance, c'est le conseil municipal qui en remplit les fonctions.

En général, la charité communale, faite au moyen de distributions de secours à domicile, n'étant pas une obligation de la loi, les communes ne sont tenues de former des bureaux de bienfaisance qu'autant qu'elles allouent des subsides pour cette nature de secours, et que des dons et legs suffisants ont été faits, pour cet objet, par des âmes bienfaisantes.

Tels sont, à vrai dire, les représentants des pauvres considérés abstractivement, en masse, dans chaque commune.

Presque partout ces commissions sont secondées, dans leur difficile mission, par des dames laïques et par des sœurs de charité.

III. Les attributions spéciales des bureaux de bienfaisance sont, ainsi que je vous l'ai déjà indiqué, de distribuer des secours à domicile.

Ces secours doivent, autant que possible, être distribués en nature; ils consistent principalement en vivres, en vêtements, en combustibles, en médicaments. (Loi du 7 frimaire an v, art. 10.)

Les bureaux s'appliquent surtout, autant que les localités le permettent, à procurer du travail aux indigents valides; à défaut de manufactuiers ou de maîtres artisans qui puissent en donner, les bureaux ont la faculté de provoquer, de l'administration municipale, l'établissement d'ateliers de charité. (Instr. min., 8 février 1823.)

— L'un des premiers devoirs des bureaux de charité est de s'assurer si l'indigent qui se présente pour être secouru a le domicile de secours exigé par la loi du 24 vendémiaire an II. (*Ib.*)

Il doit, en outre, tenir un livre ou registre des pauvres qui sont assistés par lui.

Ce registre est divisé en deux parties: la première pour les indigents temporairement secourus, et la seconde pour les indigents secourus annuellement.

Dans la première partie sont inscrits les blessés, les ma-

lades, les femmes en couches ou nourrices, les enfants abandonnés, les orphelins, et ceux qui se trouvent dans des cas extraordinaires et imprévus.

Dans la seconde partie du registre doivent être inscrits les aveugles, les paralytiques, les cancérés, les infirmes, les vieillards, les chefs de famille surchargés d'enfants en bas âge.

Les listes dont il s'agit doivent être arrêtées par les bureaux, en assemblée. *(Ib.)*

— Les médecins et chirurgiens attachés aux bureaux de bienfaisance ont la mission de visiter les malades indigents qui les appellent ou qui leur sont indiqués par les administrateurs, les commissaires-adjoints et les dames de charité.

Ils font les opérations, et même, au besoin, les pansements.

Ils donnent, en outre, des consultations gratuites aux pauvres, dans les maisons de secours ou autres lieux désignés par le bureau.

Les sages-femmes font les accouchements, et donnent leurs soins aux indigentes enceintes et en couches.

Les sœurs de charité visitent les indigents malades, font au besoin leurs pansements, préparent et distribuent, sur les ordres des médecins, les médicaments simples qui sont indiqués dans le formulaire du bureau de bienfaisance.

Elles sont souvent aussi chargées de faire certaines distributions de secours en nature.

Elles peuvent enfin tenir des *ouvroirs*, c'est-à-dire des lieux où les jeunes filles indigentes apprennent à travailler.

— Les bureaux de bienfaisance ne bornent pas leurs soins à la distribution des secours à domicile ; ils les étendent encore aux *écoles de charité*. Ces écoles font une des parties les plus importantes de leur administration, et c'est ainsi que, d'une part, au moyen de secours appliqués avec discernement, ils soutiennent l'âge mûr et la vieillesse sans ressources ; et que, d'un autre côté, par une éducation morale et religieuse, ils disposent les enfants à se garantir un jour du fléau de la mi-

sère, en leur inspirant l'amour du travail, l'esprit d'ordre, d'économie et de prévoyance.

IV. Les bureaux de bienfaisance sont, comme les commissions administratives des hospices et hôpitaux, placés sous la surveillance immédiate de l'administration municipale.

Toutes les règles relatives à la gestion des biens des hospices et à l'emploi de leurs fonds disponibles s'appliquent aux bureaux de bienfaisance ; les administrateurs de ceux-ci doivent donc, à cet égard, intervenir et délibérer dans les mêmes cas.

Les mêmes règles de comptabilité s'appliquent aux hospices et aux bureaux de bienfaisance ; seulement, le budget de ces derniers est réglé, dans tous les cas, par le préfet, quels que soient leurs revenus. (Ordonnances royales des 31 octobre 1821, article 13 ; et 31 mai 1838, art. 504.)

§ 2. *Commissions administratives des hospices et hôpitaux.*

I. Quant à l'hospitalité, il y a une distinction importante à établir entre les établissements où elle s'exerce, envers les pauvres, au nom de l'assistance publique.

Ces établissements sont de deux sortes :

Les hôpitaux,

Et les hospices.

Les *hôpitaux* sont destinés à recevoir les indigents atteints de maladies aiguës ;

Les *hospices* sont établis pour recueillir les indigents atteints de maladies incurables, les vieillards et les enfants abandonnés ou orphelins pauvres.

II. Des *commissions spéciales* sont placées à la tête de ces établissements. L'administration des hôpitaux est réunie dans leurs mains avec celle des hospices. Il y a plus : tous les établissements situés dans la même ville doivent être placés sous la direction d'une seule et même commission : ces ser-

vices sont ainsi centralisés, au grand avantage de cette branche de l'administration publique.

Cette institution a sa source dans une déclaration du roi Louis XIV, du 12 décembre 1698, contenant règlement sur l'administration des hôpitaux, maladreries et léproseries. Il convient de vous exposer successivement leur organisation et leurs attributions.

Les membres de ces commissions administratives sont choisis d'après les règles suivantes :

1° Les préfets nomment les membres des commissions des hospices dont ils règlent les budgets, c'est-à-dire des établissements dont les budgets ne dépassent pas 100,000 fr. (Ordonnance du 6 juin 1830, art. 1er.)

Les préfets peuvent aussi, pour de justes causes, provoquer la révocation des administrateurs par eux nommés. S'il y a urgence, ils ont la faculté d'en prononcer la suspension provisoire. Dans l'un et l'autre cas, toutefois, ils doivent en référer au ministre de l'intérieur, qui statue définitivement. (*Ib.*, art. 3.)

Quant aux simples remplacements, que des démissions acceptées rendent nécessaires, il y est pourvu par le préfet.

2° Si le budget de l'établissement hospitalier dépasse 100,000 francs, la nomination des membres des commissions administratives ne peut être faite que par le ministre de l'intérieur. (Arrêté consulaire du 7 germinal an XIII, ordonn. royale du 6 février 1818, art. 2, et arg. tiré de l'art. 1er de l'ordonn. royale du 6 juin 1830.)

II. Voici, du reste, la composition de ces commissions.

Leurs membres sont partout au nombre de 5, non compris le maire, qui en est membre-né, et qui les préside. (Ordonn. du 31 octobre 1821, art. 1er.)

Toutefois, dans les très grandes villes, si l'importance et l'étendue du service exigeaient la coopération de plus de cinq membres, ce nombre pourrait être augmenté par une ordon-

nance du Roi, sur la proposition du ministre de l'intérieur. (Instr. minist. du 8 février 1823.)

Les membres de ces commissions sont renouvelés chaque année par cinquième. (Ordonnance du 6 février 1818, art. 4.)

Les membres des commissions administratives doivent avoir leur domicile réel dans le lieu où siègent ces administrations. (Ordonn. du 31 octobre 1821, art. 5.)

Je vous ai dit que les commissions administratives sont présidées par le maire. Tous les six mois, elles élisent un vice-président, qui supplée le maire en cas d'empêchement. (Instr. minist. du 8 février 1823.)

L'adjoint ne peut suppléer le maire, pour cette présidence, qu'autant qu'il le remplace dans toute l'étendue de ses fonctions municipales. (Circul. minist. du 16 septembre 1830.)

Chaque commission ne peut délibérer qu'à la majorité des membres qui la composent. (Instr. du 8 février 1823.)

Les fonctions des administrateurs des hospices sont gratuites. (Loi du 19-23 mars 1793, art. 7.)

Ainsi donc, il faut ici noter deux principes : les administrations des hospices sont collectives; et la gratuité est de l'essence de ces fonctions.

III. Voici maintenant les attributions de ces commissions.

Les commissions administratives sont placées sous la surveillance immédiate de l'administration municipale. (Loi du 16 vendémiaire an v, et 16 messidor an vii.)

Elles sont chargées de l'administration intérieure des hospices, de la gestion de leurs biens, de l'admission et du renvoi des indigents; et en général de l'exécution des lois et règlements qui les concernent. (Loi du 16 messidor an vii. art. 6.)

Elles nomment et révoquent les employés du service qu'elles dirigent. (Ordonn. royale du 31 octobre 1821, art. 18.)

Mais elles n'ont pas le droit de nommer l'aumônier, le receveur, le contrôleur, l'économe, les médecins, chirurgiens et pharmaciens attachés à ces établissements. (*Ib.*, *ib.*) Ils sont

nommés par le préfet ou le ministre, suivant l'importance de l'établissement et les règles ci-dessus posées.

Il ne doit y avoir qu'une commission administrative pour tous les hospices d'une même cité.

Les exceptions à cette règle, qui sont très rares, ne se justifient que par des circonstances extraordinaires : par exemple, s'il y a opposition permanente entre les divers établissements, par suite des actes de leur fondation ou de leur destination particulière. Dans ce cas, il faut que l'exception soit autorisée par une ordonnance du Roi. (Instr. du 8 février 1823.)

Le service intérieur de chaque établissement hospitalier est régi par un règlement proposé par la commission administrative, et approuvé par le préfet ou par le ministre de l'intérieur, suivant les cas que je viens de vous exposer, p. 529.

Ces règlements déterminent, indépendamment des dispositions d'ordre et de police concernant le service intérieur, le nombre des aumôniers, médecins, chirurgiens, pharmaciens, employés et gens de service attachés aux établissements. (Ordonnance du 31 octobre 1821, art. 17.)

La commission administrative surveille la comptabilité du receveur et de l'économe, entend leurs comptes, donne son avis, et rend elle-même compte de son administration à l'autorité supérieure. (Loi du 16 vendémiaire an v, art. 3; loi du 11 frimaire an vii, art. 12; loi du 16 messidor an vii, art. 9; décret du 7 floréal an xiii, art. 10; ordonnance du 31 octobre 1821, art. 34; ordonnance du 31 mai 1838, articles 507 et 508.)

Si l'établissement reçoit des enfants trouvés, l'un des membres de la commission administrative exerce la tutelle, et les autres membres composent le conseil de tutelle. (Décret du 19 janvier 1811, art. 15; loi du 15 pluviôse an xiii, art. 1er.)

Si l'établissement a un quartier d'aliénés, la commission administrative en a l'administration, sauf le concours d'un préposé responsable de ce quartier d'aliénés, conformément à

l'ordonnance du 18 décembre 1839; elle choisit un de ses membres pour remplir, auprès des aliénés non interdits, les fonctions d'administrateur provisoire, en exécution de la loi du 30 juin 1838, sur les aliénés.

Enfin, s'il existe un mont-de-piété dans la ville où l'hospice est situé, comme les bénéfices de ces établissements appartiennent en général aux hospices, qui le plus souvent les ont fondés et se sont rendus garants de leur gestion, la commission administrative de l'hospice est appelée à émettre un avis sur son budget et sur tous les actes qui auraient pour effet d'augmenter ou d'atténuer sa dotation. (Lettre du ministre de l'intérieur du 4 août 1817.)

Des sœurs dépendant de congrégations religieuses et hospitalières sont attachées à presque tous les hospices et hôpitaux pour les desservir; c'est aux commissions administratives qu'il appartient de traiter avec ces congrégations hospitalières, pour régler le nombre des sœurs à attacher à chacun des établissements hospitaliers, et les conditions de leur admission. (Instruction ministérielle du 8 février 1823.)

— Les fonctions des membres des commissions administratives des hospices sont de véritables fonctions publiques; ces administrateurs jouissent donc de la garantie constitutionnelle établie pour la protection des fonctions administratives; ils ne peuvent donc être, à raison de ces mêmes fonctions, poursuivis devant l'autorité judiciaire, sans une autorisation préalable du Roi, en conseil d'État. C'est ce qu'ont reconnu un décret du 19 brumaire an XI, relatif aux administrateurs de l'hospice de Bruxelles, et un décret du 14 juillet 1812, relatif à des administrateurs d'un bureau de bienfaisance, matière qui, comme nous venons de le voir, a beaucoup d'analogie avec celle-ci.

IV. La législation générale que je viens de vous exposer n'est pas complétement applicable à l'administration des hospices civils de Paris. Ils sont régis par des dispositions spé-

ciales, qui dérogent, en quelques points importants, aux règles que je viens d'établir sommairement.

L'administration des hospices de Paris est composée d'un *conseil général d'administration* et d'une *commission administrative.* (Arrêté du gouvernement du 27 nivôse an IX.)

Le nombre des membres du conseil général, fixé à 11 par cet arrêté, non compris le préfet de police, et le préfet de la Seine, qui en est le président légal, a été porté à 15 par une ordonnance du 18 février 1818.

Ces membres étaient originairement nommés par le ministre de l'intérieur; cette dernière ordonnance a décidé qu'ils seraient, à l'avenir, nommés par le chef de l'État. (Art. 2.)

Quant à la commission administrative, elle fut d'abord composée de 5 membres, et bientôt de 6, par l'effet de la réunion, aux attributions de l'administration hospitalière, de celle des secours à domicile, qui en était originairement séparée; cette réunion fut prononcée par décret du 29 germinal an IX.

L'arrêté du 27 nivôse an IX décide, en outre (art. 8), que les membres de la commission administrative seront salariés, et que leur traitement sera fixé par le ministre de l'intérieur.

Vous voyez donc que la constitution de l'administration hospitalière de Paris diffère, sur plusieurs points, des règles posées par la législation générale :

D'abord, le nombre des membres qui composent cette administration est de beaucoup supérieur au nombre fixé par la loi du 16 vendémiaire an V;

Une autre innovation résulte de la création d'un conseil général, chargé, comme *pouvoir dirigeant*, de l'initiative des mesures, et d'une commission administrative placée sous ses ordres;

Enfin, en attribuant un traitement aux fonctions de membre de la commission administrative, l'arrêté consulaire de nivôse an IX a dérogé au principe de la gratuité posé dans la loi.

Le seul principe que les décrets et ordonnances que je viens de relater aient maintenu, est celui de l'administration collective, établi par les lois de vendémiaire an v et de messidor an VII.

Or, c'est précisément en ce point qu'il eût été utile de modifier les règles posées par la législation. L'expérience a démontré, en effet, tous les inconvénients attachés à un tel système. Avec une administration collective, divisée entre un conseil dirigeant et une commission exécutive, point d'initiative libre et spontanée, point d'impulsion forte et féconde, point d'unité d'action, surtout point de responsabilité réelle et applicable; car là où l'autorité est répartie entre plusieurs, nul n'est responsable individuellement, et la censure du pouvoir supérieur n'atteignant personne, la répression des abus devient impossible.

Aussi l'autorité supérieure a-t-elle senti le besoin d'étudier les combinaisons les plus propres à remédier, dans l'intérêt d'une bonne administration du bien des pauvres, aux inconvénients justement reprochés à ce système.

Celle à laquelle se sont réunies toutes les opinions des personnes expérimentées qui ont été appelées à délibérer sur ce point consisterait à substituer, au principe de l'administration *collective* et subdivisée, celui de l'administration *unitaire*, c'est-à-dire à créer, sous l'autorité médiate ou supérieure du ministre de l'intérieur, et immédiate du préfet de la Seine, *un directeur responsable*, en qui se personnifierait l'autorité à la fois dirigeante et exécutive, laquelle résidait autrefois pour partie dans le conseil général, et pour partie dans la commission administrative.

Mais, pour donner à ces importantes fonctions un contrepoids nécessaire, en même temps que pour éclairer l'autorité supérieure sur les faits et les actes soumis à son appréciation, et surtout pour offrir, aux personnes bienfaisantes qui enrichissent de leurs dons les établissements hospitaliers de la

ville de Paris, une garantie d'autant plus rassurante du bon emploi de leurs libéralités, il serait établi, auprès du directeur, un *conseil de surveillance* composé de personnes notables élues parmi les principaux corps de l'État et de la cité, et auxquelles seraient adjoints, aussi par voie d'élection, quelques uns des citoyens les plus propres, par leur position, leurs connaissances spéciales ou leurs habitudes de bienfaisance, à seconder l'administration de leur concours actif et des lumières de leur expérience. Il me paraît fort désirable que ces idées soient acceptées, et qu'elles passent dans notre législation.

§ 4. *Conseils d'administration des monts-de-piété.*

I. Les monts-de-piété (dont l'origine est italienne) sont des établissements de bienfaisance institués pour venir en aide à la classe indigente, en lui faisant des prêts, sur nantissement, moyennant un intérêt qui doit être modique.

Notez bien que ces établissements n'ont pas pour but des opérations financières; l'excédant de leurs recettes sur leurs dépenses est remis aux hospices et aux bureaux de bienfaisance, et tourne ainsi au profit des pauvres (1).

Les monts-de-piété sont placés sous la surveillance de l'autorité municipale et du préfet.

Ils sont régis par des administrations gratuites et charitables, composées de cinq ou de sept membres : leur réunion se nomme *conseil d'administration*. Ce conseil est partout présidé par le maire de la commune où le mont-de-piété est établi.

Des administrateurs sont nommés par le préfet ou par le ministre de l'intérieur, suivant l'importance de l'établissement,

(1) Voyez *Répertoire des établissements de bienfaisance*, par MM. Durieu et Roche, et ci-après, p. 537.

et sur une liste triple de candidats présentés par l'administration du mont-de-piété elle-même.

Chacun de ces établissements compte, en outre, sous les ordres du conseil d'administration, un directeur, un caissier, un garde-magasin, des appréciateurs et des commissaires-priseurs.

II. Le conseil d'administration a pour fonctions d'administrer les biens de l'établissement.

Chaque mont-de-piété est, en effet, personne civile, comme un hospice, un bureau de bienfaisance; il peut recevoir des dons et legs, acquérir, aliéner, hypothéquer, échanger plaider, comme les établissements hospitaliers eux-mêmes. (Ordonnances royales des 18 juin 1831, art. 2, et 2 avril 1817.)

Les employés des bureaux de l'administration des monts-de-piété sont nommés et révoqués par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration pourvoit enfin à toutes les autres mesures relatives à l'administration de l'établissement.

La gestion immédiate de cet établissement est confiée au directeur. Ce fonctionnaire inspecte le travail de tous les employés, veille à l'exécution des lois, ordonnances, décisions et règlements, et à celle des délibérations du conseil d'administration.

Le caissier est dépositaire des fonds de l'établissement; il est chargé de faire toutes les recettes et d'acquitter toutes les dépenses.

Le garde-magasin a, en cette qualité, la manutention des magasins qui contiennent les dépôts faits par les emprunteurs. Il est tenu de veiller soigneusement à la garde et à la conservation des objets qui y sont déposés; il est responsable de leur disparition, sauf les cas de force majeure. Il est également responsable de leur détérioration, à moins qu'il ne prouve qu'elle n'est pas le résultat de sa négligence.

L'appréciateur fait l'estimation de tous les objets présentés en nantissement. Il est garant, envers l'établissement, des évaluations qu'il a faites.

Les commissaires-priseurs sont chargés exclusivement, dans les villes où il en existe, de toutes les opérations de prisée et de vente, ainsi que cela est établi pour les commissaires-priseurs de la ville de Paris, par le règlement du 8 thermidor an XIII. (Ordonnance du 26 juin 1816, art. 5.)

Les hospices étant, d'après la loi du 16 pluviôse an XII, appelés à recueillir les bénéfices de l'administration des monts-de-piété, leurs commissions administratives ont le droit, ainsi que les conseils municipaux, d'émettre leur opinion sur tous les actes qui intéressent chaque mont-de-piété.

Enfin les budgets et les comptes des monts-de-piété sont réglés comme les budgets et les comptes des hospices. (Ordonnance du 18 juin 1823, art. 1er.)

III. En terminant, je dois faire remarquer qu'il n'existe, à l'égard de l'organisation et des attributions des monts-de-piété, aucune loi, aucun règlement général. Cette matière est à régler définitivement.

Les principes que je viens de tracer sont extraits des ordonnances approbatives de l'existence ou de la fondation des divers monts-de-piété créés en France, et d'un modèle de règlement, dressé au ministère de l'intérieur, et contenant les principales dispositions qui doivent entrer dans les statuts des monts-de-piété; l'administration supérieure les désigne ainsi à l'avance, aux fondateurs futurs, comme pouvant obtenir son approbation.

Il n'y a de règles générales existantes que celles qui sont relatives à la capacité civile et à la comptabilité.

On compte, en ce moment, trente-quatre monts-de-piété dans la France.

§ 5. *Conseils des directeurs des caisses d'épargnes.*

I. Les *caisses d'épargnes* sont des dépôts publics auxquels tout individu peut confier, à volonté, les deniers qu'il veut mettre en réserve; qui en accumulent pour lui le produit à intérêt composé, et d'où il peut les retirer, en tout ou en partie, lorsqu'il le désire (1).

L'utilité morale que procurent ces établissements, en secondant l'esprit d'ordre et d'économie, doit surtout vous être signalée. « Cette institution, en effet, favorise les vertus qui sont la suite de cet esprit; elle encourage le travail; elle accoutume l'homme laborieux à réfléchir; elle aide à entretenir les affections domestiques; elle concourt à multiplier soit les établissements industriels, soit les familles, en donnant les moyens de former et de conserver un fonds pour ouvrir un atelier, ou une dot pour un mariage; elle enseigne, à l'homme peu aisé, le parti qu'il peut tirer de ses propres ressources, à s'armer d'avance contre les dangers de la misère, contre les accidents de la maladie, de la vieillesse. — Tandis que les caisses d'épargnes diminuent ainsi le nombre des indigents, elles concourent à relever le caractère du pauvre, à lui rendre plus de dignité, avec une plus grande indépendance; elles font goûter le sentiment de la propriété aux personnes mal aisées; elles leur constituent un capital, une propriété réelle, qui, toute modique qu'elle est, fructifie et peut se perpétuer. Elles ont même une haute utilité publique : elles sont à la fois un symptôme et un moyen d'ordre public. » (*Ib.*, *ib.*)

Après ces considérations préliminaires, examinons rapidement l'organisation des caisses d'épargne et les attributions de leurs administrateurs.

II. L'administration de ces établissements est essentiellement gratuite; des hommes honorables et animés de l'amour de la bienfaisance publique lui donnent leurs soins.

(1) M. de Gérando, *De la bienfaisance publique*, t. III, p. 165.

Ces caisses sont ordinairement fondées ou par des particuliers et des souscriptions individuelles, ou par des subventions annuelles des conseils municipaux; et *c'est dans ce dernier cas seulement que ces établissements ont un caractère municipal*, et alors aussi les conseils municipaux qui les subventionnent ont sur eux une haute surveillance, effet naturel du patronage et du bienfait.

Il n'existe encore, dans notre pays, ni loi, ni règlement qui aient posé les bases de l'organisation de ces établissements, de la gestion de leurs biens et de leur comptabilité. Une loi seulement, celle du 5 juin 1835, a déclaré que toute caisse d'épargnes doit être autorisée par une ordonnance du Roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique; et comme, à ce titre d'établissements d'utilité publique, leur fondation est soumise à l'examen du conseil d'État; comme aussi, pour la plupart du temps, elles reçoivent la forme de sociétés anonymes, et comme, sous cet autre rapport, leurs statuts sont également soumis au contrôle du conseil d'État, je vais extraire, de ces statuts, les clauses les plus habituelles, et qui peuvent être considérées comme les règles de cette matière.

1° L'organisation des caisses d'épargnes présente, en général, trois classes d'administrateurs, savoir :

Des directeurs,

Des administrateurs,

Des censeurs.

2° Les *directeurs*, réunis en conseil, impriment la direction à l'établissement; ils délibèrent, en outre, sur les actes qui les intéressent; ils exercent, sur son ensemble, la surveillance supérieure; ils nomment et révoquent les employés; ils fixent leur traitement; enfin ils arrêtent les comptes annuels et les budgets.

Cette direction est donc collective; elle a pour but de faire contribuer un plus grand nombre de citoyens à la bonne

œuvre, d'alléger ainsi le fardeau pour chacun d'eux, de réunir plus de lumières et d'offrir plus de garanties (1).

Le nombre des directeurs varie de 9 à 25 membres; ils choisissent parmi eux un président et un secrétaire, et prennent leurs résolutions à la pluralité des voix.

3° Les *administrateurs* nommés par le conseil des directeurs concourent, à tour de rôle, aux opérations de chaque jour et à l'exécution des délibérations du conseil des directeurs.

4° Les *censeurs* contrôlent toutes les opérations et surveillent l'exécution des statuts et règlements.

Toutes ces fonctions sont non seulement gratuites, mais encore temporaires; les renouvellements s'opèrent par tiers.

5° Au-dessous des administrateurs ainsi déterminés se trouve nécessairement un caissier ou *agent comptable salarié*, qui remplit, dans l'administration des caisses d'épargnes, des fonctions analogues à celles attribuées aux receveurs dans l'administration des hospices.

6° Les directeurs, les administrateurs et les censeurs ne peuvent s'immiscer dans la comptabilité que pour la surveiller; ils doivent s'abstenir de tout maniement de deniers, à peine de se rendre passibles de la responsabilité qui affecte les comptables.

7° Les petits établissements, qui doivent ménager leurs dépenses, chargent de leur comptabilité le receveur municipal ou le receveur des autres établissements de bienfaisance.

8° Le cautionnement de l'agent comptable, quel qu'il soit, est fixé par le conseil des directeurs, sous l'approbation du préfet.

9° Les comptes des caisses d'épargnes sont clos à la fin de l'année. Dans le courant du mois de janvier de l'année suivante, une assemblée générale des directeurs, administrateurs et censeurs, les entend et les arrête.

(1) M. de Gérando, *ib.*, p. 225.

Les résultats en sont rendus publics, et communiqués au ministre du commerce et au préfet du département.

En outre, les comptes des caisses fondées par des particuliers sont déposés au greffe du tribunal de commerce et à la chambre de commerce.

Les comptes des caisses fondées par les communes sont communiqués au conseil municipal.

— Enfin la loi spéciale du 5 juin 1835, art. 12, veut qu'il soit, chaque année, distribué aux Chambres un rapport sommaire sur la situation et les opérations des caisses d'épargnes.

Ce rapport doit être suivi d'un état général des sommes votées par les conseils généraux, les conseils municipaux, ou données par les citoyens, pour subvenir au service des frais des caisses d'épargnes.

Ces dernières dispositions indiquent la surveillance, la haute tutelle que le gouvernement du pays entend exercer sur cette importante catégorie d'établissements de bienfaisance.

La loi a, d'ailleurs, attesté cet intérêt, en autorisant d'abord les caisses d'épargnes à verser leurs fonds en compte courant au trésor public (loi du 5 juin 1835, art. 2);

Et en chargeant ensuite, par la loi du 31 mars 1837, la caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer, sous la garantie du trésor public et sous la surveillance de la commission qui préside à cette caisse des dépôts, les fonds que les caisses d'épargnes et de prévoyance avaient jusque là été admises à déposer en compte courant au trésor.

§ 6. *Commissions administratives des maisons de refuge.*

I. Au dernier rang des établissements communaux de bienfaisance, je vous ai signalé les *maisons de refuge et de travail.*

Voici les motifs principaux qui ont fait ou font créer ces établissements.

Lorsque les bureaux de bienfaisance s'occupent de donner du travail aux indigents valides, souvent les personnes charitables qui ont reçu et accepté cette mission, et qui abordent ces indigents ou les reçoivent, doutent beaucoup si le travail leur manquait réellement ou si ce sont eux qui négligent le travail. Il a été reconnu qu'un grand nombre des indigents valides secourus à domicile ne sont tombés dans la misère que par l'indolence, l'imprévoyance ou le vice; souvent aussi les secours qu'ils obtiennent les entretiennent dans ces déplorables habitudes; le travail, condition indispensable de l'assistance, n'est pas fait avec ardeur dans leur domicile.

De là est née la pensée de créer des maisons de refuge et de travail, comme remède à la fausse pauvreté, et servant à la démasquer.

Ces établissements sont, à proprement parler, des ateliers fixes et permanents où, au lieu de procurer aux indigents de l'ouvrage qu'ils exécutent à domicile, l'administration les réunit dans un bâtiment communal, sous une règle sévère, avec un travail obligé tant qu'ils restent dans la maison.

Ces maisons sont des lieux d'épreuve qui servent à faire distinguer l'indigence réelle, victime du malheur, de l'indigence réelle, suite de l'inertie et du vice.

Elles offrent aussi l'éducation du travail à ceux auxquels elle a manqué ou chez lesquels elle a été insuffisante. Ils y trouvent à la fois l'apprentissage d'un métier productif, et, ce qui leur manque ordinairement d'une manière plus sensible, de bonnes et salutaires directions. Ils y contractent les habitudes de l'ordre, de l'application; ils y sont entretenus dans une activité régulière; ils y apprennent ce que presque toujours ils ignorent, à bien vivre et à sentir la moralité du travail; ils y sont stimulés par les exemples, les conseils et les encouragements (1).

(1) Voyez M. de Gérando, *Bienfaisance publique*, t. III, p. 516 et suiv.

A tous ces titres, les maisons de refuge et de travail tendent donc à réduire la mendicité, sinon à l'éteindre. Les établissements qui tendent à la réprimer se nomment *dépôts de mendicité.* Je vous en entretiendrai, messieurs, à propos des établissements départementaux. Cependant, les maisons dont je vous parle en ce moment sont quelquefois aussi appelées dépôts de mendicité; mais ce titre ne saurait leur appartenir; car les dépôts de mendicité sont des maisons de *travail forcé*, tandis que les maisons de refuge sont des maisons de *travail libre*, en ce sens que ceux qui s'y trouvent peuvent s'éloigner, à volonté, de ces établissements et par conséquent du travail, qui est et doit être la règle de la maison.

II. Ces utiles établissements sont, comme les caisses d'épargnes et de prévoyance, fondées, soit par des souscriptions privées, et par conséquent par la bienfaisance particulière; soit par des subventions de villes importantes; et, dans ce dernier cas seulement, qui, du reste, est le plus fréquent, elles sont véritablement *établissements communaux*, annexes de l'administration communale.

Pour s'établir régulièrement, les maisons de refuge et de travail doivent être autorisées par le ministre de l'intérieur.

Mais, à l'instar de tous les autres établissements de bienfaisance et d'utilité publique, elles n'ont d'existence civile, elles ne peuvent recevoir de libéralités qu'autant qu'elles ont été déclarées d'*utilité publique*, par une ordonnance royale, délibérée en conseil d'État.

Du reste, elles sont administrées par des préposés nommés de la manière indiquée dans leurs statuts, lesquels passent au contrôle de l'autorité supérieure, en même temps que la demande d'autorisation.

A côté d'un directeur, il y a toujours *une commission administrative*, à moins que le conseil municipal ne se réserve l'entière administration de l'établissement; dans ce cas, le direc-

teur de l'établissement n'est qu'un agent des résolutions de l'administration municipale.

L'organisation des *commissions*, lorsqu'il en existe, imite en général celle des établissements hospitaliers.

Je n'ai point d'acte législatif à vous signaler en cette matière; elle n'offre que des précédents, qui suffisent toutefois pour établir les règles que je viens d'exposer.

Nous passons aux établissements d'instruction publique.

SECTION TROISIÈME.

Établissements d'instruction.

Les institutions délibératives qui, dans la commune, se rapportent à l'instruction publique, sont au nombre de deux :

Un comité local de surveillance près de chaque école primaire ;

Le bureau d'administration du collége communal, là où il en existe.

§ 1er. *Comités de surveillance des écoles primaires.*

I. Il y a, en effet, près de chaque école communale primaire, *un comité local de surveillance*, composé du maire ou adjoint, président, du curé ou pasteur, et d'un ou plusieurs habitants notables, désignés par le comité d'arrondissement, que nous retrouverons bientôt dans la division territoriale supérieure à la commune. (Loi du 28 juin 1833, art. 17.)

Dans les communes où la population est répartie entre différents cultes reconnus par l'État, le curé ou le plus ancien des curés, et l'un des ministres de chacun des autres cultes, désignés par son consistoire, font partie du comité communal de surveillance de l'instruction primaire. (*Ib.*, *ib.*)

Plusieurs écoles de la même commune peuvent être réunies sous la surveillance du même comité local. (*Ib.*, *ib.*)

Lorsqu'en vertu de la loi (art. 9) plusieurs communes se

sont réunies pour entretenir une école, le comité d'arrondissement désigne, dans chaque commune, un ou plusieurs notables pour faire partie du comité local. Le maire de chacune de ces communes fait, en outre, partie de ce comité. (*Ib.*, *ib.*)

Un comité local de surveillance de l'instruction primaire peut être dissous. Le comité d'arrondissement a le pouvoir de provoquer cette dissolution; c'est le ministre de l'instruction publique qui, seul, a le droit de la prononcer.

Dans ce cas, il est remplacé par un *comité spécial*, dans lequel personne n'est compris de droit. (*Ib.*, *ib.*)

Le comité local s'assemble au moins une fois par mois. Il peut être convoqué extraordinairement, sur la demande d'un délégué du ministre; ce délégué assiste à la délibération. (*Ib.*, art. 20.)

Le comité ne peut délibérer, s'il n'a trois membres présents; en cas de partage, le président a voix prépondérante. (*Ib.*, *ib.*)

Les fonctions des notables qui font partie du comité durent trois ans. Ils sont indéfiniment rééligibles. (*Ib.*, *ib.*)

Telle est son organisation; voici ses attributions.

II. Le comité local de surveillance a inspection sur les écoles publiques et privées de la commune. Il veille à la salubrité des écoles et au maintien de la discipline, sans préjudice des attributions du maire en matière de police municipale.

Il s'assure qu'il a été pourvu à l'enseignement gratuit des enfants pauvres.

Il arrête un état des enfants qui ne reçoivent l'instruction primaire ni à domicile ni dans les écoles privées ou publiques.

Il fait connaître, au comité d'arrondissement, les divers besoins de la commune, sous le rapport de l'instruction primaire.

Il peut porter plainte au maire sur la conduite de l'instituteur.

Il donne son avis au conseil municipal, qui est chargé de

présenter, au comité d'arrondissement, les candidats pour les fonctions d'instituteurs des écoles publiques. (*Ib.*, art. 21.)

Les frais de bureau des comités communaux sont supportés par les communes. (Ordonnance royale du 16 juillet 1833; art. 27; loi du 18 juillet 1837, art. 30, § 12.)

§ 2. *Bureaux d'administration des colléges communaux.*

I. Il existe, vous ai-je dit, une seconde espèce de conseil communal d'instruction publique.

D'après la loi du 11 floréal an X, art. 6, toute école établie par les communes, dans laquelle on enseigne les langues latine et française, les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques, est considérée comme école secondaire.

Elles ont reçu depuis le nom de *colléges communaux.*

Ils ne peuvent être établis sans l'autorisation du gouvernement. (*Ib.*, art. 8.)

Ils sont placés sous la surveillance et l'inspection particulière des préfets, des sous-préfets et des maires. (*Ib.*, *ib.*, et arrêté du 30 frimaire an XI, art. 6.)

II. Ces fonctionnaires doivent veiller particulièrement : 1° à ce que l'enseignement qui est donné dans ces colléges comprenne au moins tous les objets prescrits par la loi du 11 floréal an X, et que je viens de vous faire connaître;

2° A ce qu'il n'y ait jamais moins de trois professeurs dans chaque école, y compris le directeur ou régent, qui peut lui-même faire les fonctions de professeur;

3° A ce que le mode d'enseignement et le règlement relatif à la discipline intérieure de l'école s'accordent, autant qu'il est possible, avec le mode d'enseignement et les règlements de discipline des colléges royaux. (Arrêté du 30 frimaire an XI, art. 6.)

Les recettes et les dépenses des colléges communaux sont administrées, comme les autres recettes et dépenses des

communes, par les maires et les conseils municipaux des lieux où sont situés ces établissements. (*Ib.*, art. 7.)

Mais il est créé, pour l'administration intérieure de chaque collége, un *bureau d'administration;* c'est celui dont je veux plus spécialement vous entretenir.

III. La fonction spéciale de ces bureaux est de surveiller l'administration et les dépenses de l'établissement.

Ce bureau se compose du maire, président, d'un membre du conseil de l'académie ou autre délégué du recteur, de deux membres du conseil de département ou d'arrondissement, et de deux membres du conseil municipal. (Décret du 15 novembre 1811, art. 13.)

Ces quatre derniers sont désignés, chaque année, par le préfet. (*Ib.*, *ib.*)

C'est à ce bureau qu'est rendu, chaque année, le compte des recettes et dépenses du collége, avant d'être présenté au conseil municipal. (*Ib.*, *ib.*)

L'approbation du règlement intérieur de chaque collége, à l'exécution duquel veille le bureau d'administration, ne peut émaner que du conseil royal de l'instruction publique.

La nomination des fonctionnaires et professeurs appartient au grand-maître de l'université, ministre de l'instruction publique (1).

SECTION QUATRIÈME.

Établissements religieux.

Trois cultes sont reconnus par l'État : le culte catholique, qui est celui de la majorité des Français, les cultes protestants, le culte israélite.

Je vais vous entretenir successivement de leurs intérêts matériels, de leurs biens, de leurs revenus, de leurs dépenses, dans leur rapport avec le but que je vous ai annoncé, c'est-à-dire l'administration.

(1) Voyez le *Code universitaire* de M. Rendu, p. 215.

§ 1er. *Des fabriques catholiques.*

Sous le rapport catholique, la France est divisée en *diocèses*, et les diocèses en *paroisses*.

Les paroisses sont les circonscriptions territoriales dans lesquelles un ministre du culte catholique exerce son ministère, sous le titre de *curé*, de *desservant* ou de *chapelain-vicarial*.

Le titre de paroisse appartient cependant plus spécialement aux *cures* : c'est sous ce rapport que l'article 60 des articles organiques du concordat de l'an X s'exprime en ces termes :

« Il y aura au moins une paroisse dans chaque justice de paix. Il sera, en outre, établi autant de succursales que le besoin pourra l'exiger. »

L'article 62 ajoute : « qu'aucune partie du territoire français ne peut être érigée en cure ou en succursale, sans l'autorisation du gouvernement. »

Le curé et le succursaliste ne sont pas les administrateurs des intérêts temporels et des biens de leurs paroisses ; ils y prennent seulement une part que je vais vous faire connaître.

L'article 76 de la même loi du 18 germinal an X avait ainsi statué :

« Il sera établi des *fabriques* pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes. »

Un décret impérial du 30 décembre 1809 et une ordonnance royale du 12 janvier 1825 ont développé le sens de cet article, et, pour procurer son exécution (ce qui, vous le savez, est le but des règlements d'administration publique), ont établi de nombreuses dispositions sur l'administration des fabriques. C'est donc principalement de ces actes que je vais extraire les règles qu'il est utile de connaître, et dont l'application est journalière.

Les fabriques, dont l'article 76 de la loi du 18 germinal [illegible] ordonne l'établissement, sont [illegible] de veiller [illegible]

et à la conservation des temples, d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité, dans les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir. (Décret du 30 décembre 1809, art. 1er.)

Les fabriques d'église sont donc des institutions séculières, des établissements d'utilité publique, des personnes civiles, ayant droit de posséder, de plaider, de transiger, de même que les communes, les hospices, les caisses d'épargne; elles sont également sous la tutelle de l'administration supérieure.

L'administration des fabriques se divise en deux parties :

Un conseil de fabrique,

Un bureau de marguilliers.

Je vais vous exposer la composition et les attributions de chacun d'eux.

N° 1. *Conseil de fabrique.*

Dans les paroisses où la population est de 5,000 âmes et au-dessus, le conseil de fabrique se compose de neuf conseillers; dans toutes les autres paroisses, et c'est la très grande majorité, les conseillers de fabrique sont au nombre de cinq.

Ils doivent être pris parmi les notables; ils doivent tous être catholiques et domiciliés dans la paroisse. (*Ib.*, art. 3.)

Sont, en outre et de droit, membres de ce conseil :

1° Le curé ou desservant, qui doit y avoir la première place, après le président, et qui peut s'y faire remplacer par un de ses vicaires.

2° Le maire du chef-lieu de la cure ou succursale ; il peut se faire remplacer par l'un de ses adjoints.

Si le maire n'est pas catholique. il doit se substituer un adjoint qui le soit, ou, à défaut, un membre du conseil municipal, catholique.

La loi veut que, dans les séances du conseil de fabrique, le maire soit placé à la gauche et le curé ou desservant à la droite du président.

Dans les villes où il y a plusieurs paroisses ou succursales, le maire est de droit membre du conseil de fabrique ; il peut s'y faire remplacer comme je viens de vous l'expliquer.

— Dans les paroisses ou succursales où le conseil de fabrique devait être composé de neuf membres, non compris les membres de droit, cinq des conseillers ont été, pour la première fois, confiés à la nomination de l'évêque, et quatre à celle du préfet. Dans celles où le conseil de fabrique devait être composé de cinq membres, l'évêque en a nommé trois et le préfet deux. (*Ib.*, art. 6.)

Il ne s'agissait que d'une mesure transitoire; — actuellement, le conseil de fabrique se renouvelle partiellement tous les trois ans.

Ce sont toujours les plus anciens en exercice qui sortent du conseil. Dans les conseils composés de neuf membres, il en sort quatre tous les trois ans; dans les conseils composés de cinq membres, il en sort deux tous les trois ans. (*Ib.*, art. 7.)

Les conseillers qui doivent remplacer les membres sortants sont élus par les membres restants. (*Ib.*, art. 8.)

Si le remplacement ne s'opère pas à l'époque fixée, l'évêque a le droit d'ordonner qu'il y sera procédé dans le délai d'un mois, et passé ce délai il a droit d'y nommer lui-même (*Ib.*, *ib.*, et ordonnanee du 12 janvier 1823, art. 4.)

Les membres sortants du conseil peuvent être réélus. (Décret, *ib.*)

Dans le cas de vacance par mort ou démission, l'élection en remplacement doit être faite, dans la première séance ordinaire du conseil de fabrique qui suit la vacance.

Les nouveaux fabriciens ne sont, dans ce cas, élus que pour le temps d'exercice qui restait à ceux qu'ils sont destinés à remplacer. (Ordonnance du 12 janvier 1825, art. 3.)

Le conseil nomme, au scrutin, son président et son secrétaire; ils sont renouvelés le premier dimanche d'avril de chaque année; ils peuvent être réélus.

Le président a voix prépondérante, en cas de partage.

Le conseil ne peut délibérer que lorsqu'il a, dans son sein, plus de la moitié des membres qui le composent.

Les délibérations sont prises à la pluralité des voix.

Tous les membres présents doivent les signer. (Décret du 30 décembre 1809, art. 6.)

Le conseil de fabrique a des séances ordinaires et des séances extraordinaires.

Les séances ordinaires ont lieu le premier dimanche des mois d'avril, de juillet, d'octobre et de janvier, à l'issue de la grand'messe ou des vêpres, dans l'église, dans un lieu attenant à l'église ou dans le presbytère.

Le conseil peut, en outre, s'assembler extraordinairement, lorsque l'urgence des affaires ou quelques dépenses imprévues l'exigent. (*Ib.*, art. 10.) L'évêque et le préfet ont également le droit d'autoriser ces assemblées extraordinaires. (*Ib.*, *ib.*) Mais ils doivent se prévenir réciproquement de celles qu'ils ont autorisées, et des objets qui doivent y être traités. (Ordonnance du 12 janvier 1825, art. 6.)

— Voici maintenant les *attributions* du conseil de fabrique. Doivent être soumis à sa délibération :

1° Le budget de la fabrique;

2° Le compte annuel de son trésorier;

3° Les propositions relatives à l'emploi des fonds excédant les dépenses, du montant des legs et donations, et au remploi des capitaux remboursés;

4° Toutes les dépenses extraordinaires au-delà de 50 francs

dans les paroisses au-dessous de mille âmes, et au-delà de 100 francs dans les paroisses d'une plus grande population;

5° Les procès à entreprendre ou à soutenir, les baux emphytéotiques ou à longues années, les aliénations ou échanges, et généralement tous les objets excédant les bornes de l'administration ordinaire des biens des mineurs. (Décret du 30 décembre 1809, art. 12.)

C'est enfin au conseil de fabrique qu'il appartient de choisir, au scrutin, parmi les membres, ceux qui, comme *marguilliers*, entreront dans la composition du *bureau*. (*Ib.*, art. 11.)

Sur la demande des évêques et l'avis des préfets, le ministre des cultes peut révoquer un conseil de fabrique, pour défaut de présentation de budget et de reddition des comptes, lorsque ce conseil, requis de remplir ce devoir, a refusé ou négligé de le faire, ou pour toute autre cause grave.

Il est, dans ce cas, pourvu à une nouvelle nomination du conseil, de la manière prescrite pour la première formation, que je vous ai ci-dessus expliquée. (Ordonnance royale du 12 janvier 1825, art. 5.)

N° 2. *Bureau des marguilliers.*

Le *bureau des marguilliers* n'est, je vous l'ai déjà dit, qu'une émanation du *conseil de fabrique;* il est, comme celui-ci, une institution purement civile, appliquée au temporel des temples catholiques. Ce bureau se compose :

1° Du curé ou desservant de la paroisse ou succursale, qui en est membre perpétuel et de droit;

2° De trois membres du conseil de fabrique.

Le curé ou desservant a la première place dans ce bureau, et peut s'y faire remplacer par un de ses vicaires. (Décret du 30 décembre 1809, art. 13.)

Ne peuvent être, en même temps, membres du bureau, les

parents ou alliés, jusques et compris le degré d'oncle et de neveu. (*Ib.*, art. 14.)

Au premier dimanche d'avril de chaque année, l'un des marguilliers cesse d'être membre du bureau, et doit être remplacé. (*Ib.*, art. 15.)

C'est le plus ancien des marguilliers en exercice qui sort ainsi chaque année. (*Ib.*, art. 17.)

— Lorsque l'élection par le conseil de fabrique n'est pas faite à l'époque fixée, il y est pourvu par l'évêque. (*Ib.*, art. 18.)

Les marguilliers nomment entre eux un président, un secrétaire et un trésorier. (*Ib.*, art. 19.)

Les membres du bureau ne peuvent délibérer, s'ils ne sont au moins au nombre de 3.

En cas de partage, le président a voix prépondérante.

Toutes les délibérations sont signées par les membres présents. (*Ib.*, art. 20.)

Dans les paroisses où il y a eu autrefois des *marguilliers d'honneur*, il peut en être choisi deux, par le conseil, parmi les principaux fonctionnaires publics qui sont domiciliés dans la paroisse.

Ces marguilliers et tous les membres du conseil de fabrique ont une place distinguée dans l'église; cette place s'appelle *le banc de l'œuvre*, c'est-à-dire le banc des notables qui donnent journellement leurs soins, leur travail à la bonne administration temporelle de chaque église. Ce banc doit être placé devant la chaire, autant que faire se peut.

Le curé ou desservant a, dans ce banc, la première place, toutes les fois qu'il s'y trouve, pendant la prédication. (*Ib.*, art. 21.)

Le bureau s'assemble, tous les mois, à l'issue de la messe paroissiale, au lieu indiqué pour la tenue des séances du conseil. (*Ib.*, art. 22.)

Dans les cas extraordinaires, le bureau est convoqué, soit

d'office par le président, soit sur la demande du curé ou desservant. (*Ib.*, art. 23.)

— Voici maintenant les *attributions* du bureau et du trésorier :

1° Le bureau dresse le budget de la fabrique et prépare les affaires qui doivent être portées au conseil.

2° Il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil et de l'administration journalière du temporel de la paroisse. (Décret du 30 décembre 1809, art. 24.)

3° Il est chargé de veiller à ce que toutes les fondations soient fidèlement acquittées et exécutées, suivant l'intention des fondateurs, sans que les sommes puissent être employées à d'autres charges.

Il est rendu compte, à la fin de chaque trimestre, par le curé ou desservant, au bureau des marguilliers, des fondations acquittées pendant le cours du trimestre. (*Ib.*, art. 26.)

4° Le bureau fournit tous les objets de consommation nécessaires à l'exercice du culte; il pourvoit également aux réparations et achats des ornements, meubles et ustensiles de l'église et de la sacristie. (*Ib.*, art. 27.)

5° Tous les marchés sont arrêtés par le bureau et signés par le président, ainsi que les mandats. (*Ib.*, art. 28.)

6° Enfin, c'est le bureau qui nomme les prédicateurs, à la pluralité des suffrages, sur la présentation faite par le curé ou desservant. (*Ib.*, art. 32.)

Le trésorier est chargé de procurer la rentrée de toutes les sommes dues à la fabrique, soit comme faisant partie de son revenu annuel, soit à tout autre titre. (*Ib.*, art. 25.)

Il est tenu de présenter, tous les trois mois, au bureau, un bordereau, signé de lui et certifié véritable, de la situation active et passive de la fabrique pendant les trois mois précédents.

Le bureau détermine, dans cette séance, la somme nécessaire pour les dépenses du trimestre suivant. (*Ib.*, art. 34.)

La nomination et la révocation de l'organiste, des sonneurs, des bedeaux, suisses et autres serviteurs de l'église, appartiennent au bureau, sur la proposition du curé ou desservant. (*Ib.*, art. 33.)

Toutefois, dans les communes rurales, ce droit de nomination et de révocation est exercé par le curé ou le desservant. (Ordonn. du 12 janvier 1825, art. 7.)

Le traitement des serviteurs de l'église est partout réglé par le conseil de fabrique et payé par le trésorier. (*Ib.*, art. 7.)

§ 2. *Administration des communions protestantes.*

Les cultes chrétiens protestants, reconnus en France, sont au nombre de deux : l'un est connu sous le nom d'*Eglise réformée*, l'autre s'appelle *Confession d'Augsbourg.*

Ces deux cultes sont gouvernés, en France, par des règles générales et communes, inscrites dans la loi du 18 germinal an x, portant le titre d'*Articles organiques*. Mais ces deux cultes ont un mode d'administration qui diffère en quelques points. Il convient donc de vous les exposer successivement, en me bornant à ce qui est relatif au *temporel.*

Je commence par le régime des églises réformées.

N° 1. *Des églises réformées.*

Les églises réformées de France ont des *pasteurs*, des *consistoires locaux* et des *synodes*. (*Ib.*, art. 15.)

I. Il y a une église consistoriale par 6,000 âmes de même communion. (*Ib.*, art. 16.)

C'est la véritable paroisse protestante.

Une circulaire du ministre des cultes, du 31 juillet 1839, a tracé les règles générales à suivre dans la détermination de la circonscription territoriale des églises consistoriales. Nous n'avons pas à nous en occuper en ce moment.

Le *consistoire* de chaque église est composé du pasteur ou des pasteurs desservant cette église, et d'*anciens* ou *notables laïques* choisis parmi les citoyens les plus imposés au rôle des contributions directes; le nombre de ces notables ne peut être au-dessous de 6, ni au-dessus de 12. (*Ib.*, art. 18.)

Les consistoires veillent au maintien de la discipline, à l'administration des biens de l'église et à celle des deniers provenant des aumônes. (*Ib.*, art. 20.)

Les assemblées des consistoires sont présidées par le pasteur ou par le plus ancien des pasteurs.

Un des anciens ou notables remplit les fonctions de secrétaire. (*Ib.*, art. 21.)

Les assemblées ordinaires des consistoires se tiennent à des jours marqués par les usages de ce culte.

Les assemblées extraordinaires ne peuvent avoir lieu sans la permission du sous-préfet, ou du maire en l'absence du sous-préfet. (*Ib.*, art. 22.)

Tous les deux ans, les anciens du consistoire sont renouvelés par moitié. A cette époque, et pour procéder au renouvellement, les anciens en exercice s'adjoignent un nombre égal de citoyens protestants, chefs de famille, et choisis parmi les plus imposés au rôle des contributions directes de la commune où l'église consistoriale est située.

Les anciens sortant peuvent être réélus. (*Ib.*, 23.)

En cas de décès ou de démission volontaire, ou de destitution d'un pasteur confirmée par le roi, le consistoire, formé de la manière prescrite ci-dessus, choisit à la pluralité des voix pour le remplacer.

Le titre d'élection est présenté par le ministre des cultes au roi, pour avoir son approbation. (*Ib.*, art. 26.)

II. Au-dessus des consistoires sont placés les *synodes*.

Chaque synode est formé du pasteur ou d'un des pasteurs, et d'un ancien ou notable de chaque église consistoriale. (*Ib.*, art. 29.)

Les synodes veillent sur tout ce qui concerne la célébration du culte, l'enseignement de la doctrine et la conduite des affaires ecclésiastiques.

Toutes les décisions qui émanent d'eux, de quelque nature qu'elles soient, sont soumises à l'approbation du gouvernement. (*Ib.*, art. 30.)

Les synodes ne peuvent s'assembler qu'avec l'autorisation du gouvernement.

Il doit être donné au ministre des cultes connaissance préalable des matières qui doivent être traitées dans ces assemblées.

Elles doivent être tenues en présence du préfet ou du sous-préfet.

Une expédition du procès-verbal des délibérations est adressée par le préfet au ministre des cultes, qui, dans le plus court délai, doit en faire son rapport au roi. (*Ib.*, art. 31.)

L'assemblée d'un synode ne peut durer que 6 jours. (*Ib.*, art. 32.)

N° 2. *Des églises de la confession d'Augsbourg.*

I. Les églises de la confession d'Augsbourg ont des *pasteurs*, des *consistoires locaux*, des *inspections* et des *consistoires généraux*. (*Ib.*, art. 33.)

Les églises sont subordonnées à des *inspections*. (*Ib.*, art. 35.)

Cinq églises consistoriales forment l'arrondissement d'une inspection. (*Ib.*, art. 36.)

Chaque inspection est composée du ministre et d'un ancien ou notable de chaque église de l'arrondissement; elle ne peut s'assembler que lorsqu'elle a reçu la permission du gouvernement. (*Ib.*, art. 37.)

Chaque inspection choisit dans son sein deux laïques et un ecclésiastique qui prend le nom d'inspecteur, et qui est chargé

de veiller sur les ministres et sur le maintien du bon ordre dans les églises particulières.

Le choix de l'inspecteur et des deux laïques doit être confirmé par le roi. (*Ib.*, art. 38.)

L'inspection ne peut s'assembler qu'avec l'autorisation du gouvernement, en présence du préfet ou du sous-préfet.

Cette autorisation n'est donnée que sur la connaissance obtenue des matières qui seront traitées dans ces assemblées. (*Ib.*, art. 38.)

L'inspecteur a pour mission de visiter les églises de son arrondissement; il s'adjoint les deux laïques nommés par lui, toutes les fois que les circonstances l'exigent.

Il est chargé de la convocation de l'assemblée générale de l'inspection. (*Ib.*, 39.)

Aucune décision émanée de cette assemblée ne peut être exécutée, sans avoir été soumise à l'approbation du gouvernement. (*Ib.*, *ib.*)

II. Le *consistoire général* de la confession d'Augsbourg est composé d'un président laïque protestant, de deux ecclésiastiques inspecteurs, et d'un député de chaque inspection. (*Ib.*, art. 41.)

Le président et les deux ecclésiastiques inspecteurs sont nommés par le roi. (*Ib.*, *ib.*)

Le consistoire général ne peut s'assembler qu'avec l'autorisation du gouvernement, et qu'en présence du préfet ou du sous-préfet.

Il doit, comme dans tous les autres cas ci-dessus, être donné, au ministre des cultes, connaissance préalable des matières qui doivent être traitées dans l'assemblée. (*Ib.*, 42.)

L'assemblée ne peut durer plus de six jours. (*Ib.*, *ib.*)

Dans le temps intermédiaire d'une assemblée à l'autre, il y a un *directoire*, composé du président, du plus âgé des 2 ecclésiastiques inspecteurs, et de 3 laïques, dont 1 est nommé par

le roi : les 2 autres sont choisis par le consistoire général. (*Ib.*, art. 43.)

Les attributions du consistoire général et du directoire sont régies par les règlements et coutumes des églises de la confession d'Augsbourg, dans toutes les choses auxquelles il n'a point été formellement dérogé par nos lois, et spécialement par celle du 18 germinal an x. (*Ib.*, art. 44.)

§ 3. *Administration du culte israélite.*

Le culte de Moïse, en France, est, sous le rapport du *temporel*, administré par des *consistoires départementaux*, ou par un *consistoire central.*

I. Il est établi une *synagogue* et un *consistoire* israélite dans chaque département renfermant 2,000 individus professant la religion de Moïse. (V. décret du 17 mars 1808, approbatif d'un règlement du 10 décembre 1806, et ce règlement, art. 1er.)

Dans le cas où il ne se trouve pas 2,000 israélites dans un seul département, la circonscription de la *synagogue consistoriale* embrasse autant de départements de proche en proche, qu'il en faut pour les réunir.

Le siége de la synagogue est toujours dans la ville dont la population israélite est la plus nombreuse. (Règlement, art. 2.)

Dans aucun cas, il ne peut y avoir plus d'une synagogue consistoriale par département. (*Ib.*, art. 3.)

Aucune synagogue ne peut être établie que de l'avis de la synagogue consistoriale, de l'avis du consistoire central et de l'avis du préfet de département.

Chaque synagogue particulière est administrée par deux notables et un rabbin, nommés par le consistoire départemental et approuvés par le consistoire central. (Décret du 17 mars 1808, art. 2.)

L'ordonnance d'établissement de chaque synagogue particulière en fixe la circonscription. (*Ib.*, *ib.*)

II. Il n'y a qu'un grand rabbin par synagogue consistoriale. (Règlement du 10 décembre 1806, art. 5.)

Les consistoires israélites sont composés d'un grand rabbin, d'un autre rabbin, autant que faire se peut, et de 3 autres israélites, dont 2 doivent être choisis parmi les habitants de la ville où siége le consistoire. (*Ib.*, art. 6.)

Le cinquième membre, à désigner par les notables des circonscriptions consistoriales, doit, autant que possible, être le second rabbin; à défaut, ils y appellent un membre laïque. (Ordonnance royale du 29 juin 1819, art. 1er.)

Le consistoire est présidé par le plus âgé de ses membres, qui prend le nom d'*ancien* du consistoire. (Règlement, art. 7.)

Il est désigné, par l'autorité compétente, dans chaque circonscription consistoriale, des notables, au nombre de 25, choisis parmi les plus imposés et les plus recommandables des israélites. (*Ib.*, art. 8.)

Les notables procèdent à l'élection des membres du consistoire; ils doivent être agréés par l'autorité compétente. (*Ib.*, art. 9.)

Nul ne peut être membre du consistoire s'il n'a trente ans; s'il a fait faillite, à moins qu'il ne soit honorablement réhabilité; et s'il est connu pour avoir fait l'usure. (*Ib.*, art. 10.)

III. Les fonctions du consistoire sont, outre des attributions relatives au dogme même et à son enseignement :

De maintenir l'ordre dans l'intérieur des synagogues, de surveiller l'administration des synagogues particulières, de régler la perception et l'emploi des sommes destinées aux frais du culte mosaïque. (Art. 12.)

IV. Il y a, à Paris, un *consistoire central*, composé de 9 membres, savoir : les 2 grands-rabbins et 7 membres laïques. A cet effet, le collége des notables de chaque circonscription désigne deux candidats laïques, qui doivent être domiciliés à Paris, et dont l'un est nommé par le roi, sur le rapport du ministre des cultes. (Ordonnance du 20 août 1823, art. 11.)

—Tous les deux ans, il sort un des membres laïques du consistoire central : cette sortie a lieu par la voie du sort, et successivement entre les 7, les 6, les 5, les 4, les 3 et les 2 plus anciens membres; et ensuite par ancienneté de nomination.

Le membre sortant est toujours rééligible. (*Ib.*, art. 12.)

Le consistoire central ne peut délibérer à moins de la présence de cinq membres. En cas d'égalité de suffrages, la voix du président est prépondérante. (*Ib.*, art. 13.)

En cas de décès ou de démission de l'un des deux grands-rabbins du consistoire central, chaque consistoire propose un candidat pris parmi les grands-rabbins des consistoires départementaux.

Sur ces candidats, trois sont désignés par le consistoire central, pour l'un d'eux être nommé par le Roi, sur le rapport du ministre des cultes. (*Ib.*, art. 14.)

Ne peuvent être ensemble membres d'un consistoire départemental, ni du consistoire central, le père, le fils, le gendre, les frères et beaux-frères. (*Ib.*, art. 15.)

Chaque consistoire nomme, tous les ans, son président et son vice-président ; ils peuvent toujours être réélus.

En cas de partage de voix entre les membres du consistoire du département, le plus ancien d'âge ou de nomination parmi les notables du siége consistorial est appelé pour former la majorité. (*Ib.*, art. 17.)

Les fonctions du consistoire central sont :

1° De correspondre avec les consistoires (départementaux);

1° De veiller, dans toutes ses parties, à l'exécution du règlement adopté par le décret du 17 mars 1808;

3° De déférer, à l'autorité compétente, toutes les atteintes portées à l'exécution de ce règlement ;

4° De confirmer la nomination des rabbins, et de proposer, quand il y a lieu, à l'autorité compétente, la destitution des rabbins et des membres des consistoires. (Réglement, art. 17.)

III. Voici maintenant leurs attributions :

1° La première mission du conseil de recensement est de procéder à la révision des listes dressées chaque année par le maire, et à l'établissement du registre matricule. (*Ib.*, art. 16.)

Sur les réclamations formées contre la liste dressée par le maire et sur le vu des pièces justificatives, le conseil prononce, s'il y a lieu, la radiation du nom du réclamant sur le registre matricule. (*Ib.*, art. 14, § 3, et art. 18, § 2.)

2° Après avoir établi le registre matricule, le conseil de recensement procède à la formation du contrôle du service ordinaire et du contrôle de réserve.

Le contrôle du service ordinaire comprend tous les citoyens que le conseil de recensement juge pouvoir concourir au service habituel.

Le contrôle de réserve comprend tous les citoyens pour lesquels le service habituel serait une charge trop onéreuse, et qui ne devront être requis que dans les circonstances extraordinaires. (*Ib.*, art. 19.)

Les inscriptions et les radiations à faire sur les contrôles ont lieu d'après les règles suivies pour les inscriptions et radiations sur les registres matricules. (*Ib.*, art. 22.)

IV. Les opérations du recensement sont, par elles-mêmes, des mesures administratives; et, sous ce rapport, les conseils de recensement sont un rouage purement administratif. Il faut remarquer, toutefois, que lorsque des réclamations sont faites contre les inscriptions ou radiations, soit sur les registres matricules, soit sur les contrôles, le conseil de recensement devient un *véritable tribunal administratif* de 1re instance, et dont il est permis de déférer les décisions à un tribunal supérieur.

Ce point vous sera expliqué, dans la troisième division de ce cours, celle qui sera relative *aux juges administratifs*.

V. Je n'ai plus rien à ajouter sur les conseils de recen-

sement de la garde nationale, si ce n'est de vous faire remarquer que, même en dehors de leurs fonctions de juges, ils ne sont pas seulement des assemblées, des administrations collectives, instituées pour donner des avis à l'autorité, mais qu'ils sont investis d'un pouvoir propre, et que leurs actes sont, seulement dans certains cas, soumis à la réformation d'une autorité supérieure.

— Par les conseils de recensement, s'achève l'examen des conseils administratifs des établissements communaux, des annexes de l'administration communale dont je vous avais dressé la liste.

Nous passons à l'administration des arrondissements.

CHAPITRE TROISIEME.

ADMINISTRATION DE L'ARRONDISSEMENT.

Dans cette portion de la division territoriale que l'on nomme arrondissement, et auprès du sous-préfet qui est le représentant, l'agent direct de l'autorité royale, investie du pouvoir administratif suprême, se trouvent placés par les lois un petit nombre de conseils qui prennent part à certaines portions des services qu'il dirige ou surveille.

Le plus important est le *conseil d'arrondissement*.

SECTION PREMIÈRE.

Du conseil d'arrondissement.

I. Le *conseil d'arrondissement* tient aujourd'hui son organisation de l'article 20 de la loi du 28 juin 1833.

Ce conseil est composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de 9. (*Ib.*, *ib.*)

Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à 9, une ordonnance royale répartit, entre les cantons les plus peuplés, le nombre de conseillers à élire pour complément. (*Ib.*, art. 21.)

Les conseillers d'arrondissement sont élus, dans chaque canton, par l'assemblée qui a le droit de nommer les membres du conseil général. (*Ib.*, art. 22.) Nous allons nous en occuper tout-à-l'heure.

Les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis parmi tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, payant dans le département, depuis un an au moins, 150 fr. de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et qui ont leur domicile réel ou politique dans le département. (*Ib.*, art. 23.)

Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement, le complément doit être formé par les plus imposés. (*Ib.*, *ib.*)

Les incompatibilités prononcées pour les membres des conseils de département sont applicables aux conseillers d'arrondissement. (*Ibid.*)

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général. (*Ib.*, art. 24.)

Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Le conseil général du département a reçu de la loi la mission de diviser en deux séries les cantons de chaque arrondissement; de procéder au tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage s'est fait par le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique. (*Ib.*, art. 25.)

C'est cet ordre ainsi établi qui est suivi, chaque année, pour le renouvellement.

Lorsqu'un membre du conseil d'arrondissement a manqué

à deux sessions consécutives, sans excuse légitime ou empêchement admis par le conseil, ce membre est considéré comme démissionnaire, et il est procédé à une nouvelle élection par l'assemblée électorale, dans le délai de deux mois. (*Ib.*, art. 26 et 7.)

La dissolution d'un conseil d'arrondissement peut être prononcée par le Roi. En ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai de trois mois, à dater du jour de la dissolution. (*Ib.*, art. 24 et 9.)

Le conseiller d'arrondissement qui est élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales, est tenu de déclarer son option au préfet, dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide, par la voie du sort, à quel canton ou circonscription électorale le conseiller doit appartenir.

Il est procédé de la même manière, lorsqu'un citoyen a été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou de plusieurs conseils d'arrondissement. (*Ib.*, art. 26 et 10.)

En cas de vacance par option, décès, démission, perte de droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance doit être réunie dans le délai de deux mois. (*Ib.*, art. 11.)

II. Quelques règles ont été établies par la loi, pour la tenue des conseils d'arrondissement.

Ces conseils ne peuvent se réunir, s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion d'un conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture de l'ordonnance du roi, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte. Les membres nouvellement élus, qui n'ont point assisté à l'ouverture de la ses-

sion, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil d'arrondissement.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nomme, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire. (*Ib.*, art. 27.)

Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations. (*Ib.*, *ib.*)

Les séances du conseil d'arrondissement ne sont pas publiques. (*Ib.*, art. 28 et 13.)

Il ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (*Ib.*, art. 28 et 13.)

Tout acte ou toute délibération d'un conseil d'arrondissement, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par une ordonnance du roi (*ib.*, art. 28 et 14), sur le rapport du ministre de l'intérieur.

Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil d'arrondissement est nulle de droit.

Le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur-général du ressort pour l'exécution des lois, et pour l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal (1). En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil et inéligibles au conseil d'arrondisse-

(1) Cet article est ainsi conçu : « Quiconque, sans titre, se sera immiscé dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, ou aura fait les actes d'une de ces fonctions, sera puni d'un emprisonnement de 2 à 5 ans, sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime. »

ment, pendant les trois années qui suivent la condamnation. (*Ib.*, art. 28 et 15.)

Il est interdit à tout conseil d'arrondissement de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. En cas d'infraction à cette disposition, le conseil d'arrondissement est suspendu par le préfet, en attendant que le roi ait statué. (*Ib.*, art. 28 et 16.)

Il est interdit à tout conseil d'arrondissement de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse. En cas d'infraction à cette disposition, le préfet doit déclarer, par arrêté, que la session du conseil d'arrondissement est suspendue; il est statué définitivement par ordonnance royale. (*Ib.*, art. 28 et 17.)

Dans les cas prévus par les deux dispositions précédentes, le préfet doit transmettre son arrêté au procureur-général du ressort, pour l'exécution des lois, et pour l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal (1). (*Ib.*, art. 28 et 18.)

Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rend publics les actes interdits par les dispositions ci-dessus au conseil d'arrondissement, est passible des peines portées par l'article 123 du Code pénal. (*Ib.*, art. 28 et 19.)

III. Peu de mots suffiront maintenant pour vous faire connaître les époques de leurs réunions et l'étendue de leurs attributions.

Les conseils d'arrondissement ont des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires. (Loi du 10 mai 1838.) La session ordinaire du conseil d'arrondissement se divise en deux

(1) « Tout concert de mesures contraire aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelques parties de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de 2 mois au moins, et de 6 mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques et de tout emploi public pendant 10 ans au plus. »

parties : la première précède et la seconde suit la session du conseil général du département. (*Ib.*, art. 39.)

Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement *délibère* sur les réclamations auxquelles a pu donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il *délibère* également sur les demandes en réduction des contributions formées par les communes. (*Ib.*, 40.)

IV. Le conseil d'arrondissement donne *son avis* :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux ;

2° Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ;

3° Sur l'établissement et la suppression, ou le changement des foires et des marchés ;

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes, ou les communes et le département ;

5° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner *son avis*, en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait *consulté* par l'administration supérieure. (*Ib.*, art. 41.)

V. Le conseil d'arrondissement *peut* donner *son avis* :

1° Sur les travaux de route, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement ;

2° Sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ;

3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et réparations des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondisse-

nent, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels le *conseil général* est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement. (*Ib.*, art. 42.)

VI. Le conseil d'arrondissement *peut* adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement. (*Ib.*, art. 44.)

VII. Il reçoit du préfet la communication du compte de l'emploi du fonds de non-valeurs (1), en ce qui concerne l'arrondissement. (*Ib.*, art. 43.)

VIII. Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement *répartit* l'impôt direct entre toutes les communes qui composent cet arrondissement (art. 45). Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans cette répartition, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes.

Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite, est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement. (*Ib.*, art. 46.)

Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés, par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter, dans le contingent, en exécution des lois. (*Ib.*, art. 47.)

IX. Ce qui ressort de plus saillant de tout ceci, c'est qu'à

(1) On appelle *fonds de non-valeurs*, les sommes votées pour couvrir le déficit qui se produit dans le recouvrement de l'impôt direct.

l'instar du conseil municipal, le conseil d'arrondissement a des fonctions de diverse nature.

Tantôt il est investi d'un *pouvoir propre*, d'une autorité quasi-législative et par conséquent plus élevée que celle de l'administration elle-même; il est chargé de répartir l'impôt : c'est la loi elle-même qui lui fait cette délégation.

Tantôt il n'est investi que du caractère d'une assemblée *consultative;* mais la loi de son institution déclare elle-même que, dans certains cas, son *avis* doit être demandé et recueilli, et que les affaires auxquelles ces avis se rapportent ne seraient pas régulièrement instruites, s'ils manquaient dans l'information; et que, dans d'autres cas, ce même avis est facultatif, sans doute, mais peut être avec fruit demandé.

Il est à remarquer enfin que, comme à tous les corps constitués de notre pays, qui sont spécialement chargés de représenter certains intérêts, la loi ouvre au conseil d'arrondissement la faculté d'exprimer *des vœux* sur tout ce qui lui paraît intéresser l'arrondissement.

SECTION DEUXIÈME.

Des conseils attachés à l'administration des arrondissements.

Il n'existe, près de l'administration de l'arrondissement, qu'une seule espèce d'institution délibérative, en dehors de celle que je viens de vous faire connaître; elle se rapporte à la matière de l'instruction publique.

I. La loi sur l'instruction primaire du 28 juin 1833 veut, en effet, qu'il soit formé, dans chaque arrondissement de sous-préfecture, un *comité* spécial chargé de surveiller et d'encourager l'instruction primaire.

Le ministre de l'instruction publique peut même, suivant la population et les besoins des localités, établir, dans le même arrondissement, plusieurs comités dont il détermine la cir-

conscription par cantons isolés ou agglomérés. (Loi du 28 juin 1833, art. 18.)

II. Sont membres du comité d'arrondissement :

Le maire du chef-lieu ou le plus ancien des maires du chef-lieu de la circonscription ; — le juge de paix ou le plus ancien des juges de paix de la circonscription ; — le curé ou le plus ancien des curés de la circonscription ; — un ministre de chacun des autres cultes reconnus par la loi, qui exerce dans la circonscription et qui doit être désigné par son consistoire ; — un proviseur, principal de collége, professeur, régent, chef d'institution ou maître de pension, désigné par le ministre de l'instruction publique, lorsqu'il existe des colléges, institutions et pensions dans la circonscription du comité ; — un instituteur primaire résidant dans la circonscription du comité, et désigné par le ministre de l'instruction publique (*ib.*, art. 19) ; — trois membres du conseil d'arrondissement ou habitants notables, désignés par ledit conseil ; — les membres du conseil général du département qui ont leur domicile réel dans la circonscription du comité (*ib.*, art. 19). — Enfin, le procureur du Roi est membre de droit de tous les comités de l'arrondissement. (*Ib.*, *ib.*)

Le préfet préside, de droit, tous les comités du département ; et le sous-préfet, tous ceux de l'arrondissement.

Le comité choisit, tous les ans, son vice-président et son secrétaire ; il peut prendre celui-ci hors de son sein. Le secrétaire, lorsqu'il est choisi hors du comité, en devient membre par sa nomination. (*Ib.*, art. 19.)

III. Les comités d'arrondissement d'instruction primaire s'assemblent au moins une fois par mois. Ils peuvent être convoqués extraordinairément, sur la demande d'un délégué du ministre : ce délégué assiste à la délibération. (*Ib.*, art. 20.)

Les comités d'arrondissement ne peuvent délibérer, s'il n'y a au moins 5 membres présents.

En cas de partage, le président a voix prépondérante. (*Ib.*, art. 20.)

Les fonctions des notables qui font partie du comité d'arrondissement durent trois ans. Ils sont indéfiniment rééligibles. (*Ib.*, *ib.*)

IV. Le comité d'arrondissement inspecte, et au besoin fait inspecter, par des délégués pris parmi ses membres ou hors de son sein, toutes les écoles primaires de son ressort. Lorsque les délégués ont été choisis par lui hors de son sein, ils ont droit d'assister à ses séances avec voix délibérative. (*Ib.*, art. 22.)

Lorsqu'il le juge nécessaire, le comité d'arrondissement réunit plusieurs écoles de la même commune sous la surveillance du même comité local (communal). *Ib.*, *ib.*)

Il envoie, chaque année, au préfet et au ministre de l'instruction publique, l'état de situation de toutes les écoles publiques de son ressort. (*Ib.*, *ib.*)

Il donne son avis sur les secours et les encouragements à accorder à l'instruction primaire.

Il provoque les réformes et les améliorations nécessaires. (*Ib.*, *ib.*)

V. Il nomme les instituteurs communaux, sur la présentation du conseil municipal. (*Ib.*, *ib.*)

Les instituteurs communaux reçoivent ensuite l'institution du ministre de l'instruction publique (*ib.*, *ib.*), qui peut la refuser pour des motifs graves.

Le comité procède à l'installation des maîtres ainsi institués, et reçoit leur serment. (*Ib.*, *ib.*)

VI. En cas de négligence habituelle ou de faute grave de l'instituteur communal, le comité d'arrondissement, d'office ou sur la plainte du comité communal, doit mander l'instituteur inculpé. Après l'avoir entendu ou dûment appelé, il a le droit de le réprimander ou de le suspendre pour un mois, avec ou sans traitement, ou même de le révoquer de ses fonctions (*ib.*, art. 23), sauf pourvoi de l'instituteur devant le ministre de l'instruction publique, en conseil royal. Toutefois la dé-

cision du comité est exécutoire par provision. (*Ib.*, art. 23.)

— C'est encore le comité d'arrondissement qui désigne les habitants notables qui doivent faire partie des comités locaux de surveillance. (*Ib.*, art. 17.)

VII. Telles sont l'organisation et les attributions de la seule administration collective, relative à l'instruction publique, ayant son siége au chef-lieu de l'arrondissement, et exerçant son autorité effective sur des administrations collectives inférieures.

Les unes et les autres sont soumises à l'influence que des agents directs du Roi, le sous-préfet dans l'arrondissement, le maire dans la commune, peuvent exercer sur elles à titre de *présidents de droit;* mais elles n'en ont pas moins leur autorité propre; elles ne dépendent pas de l'administration départementale et communale. Les comités d'arrondissement d'instruction primaire ont toutefois le triple caractère d'*administrateurs*, de *conseils* et de *juges*: d'*administrateurs*, lorsqu'ils réunissent plusieurs écoles sous la surveillance du même comité local, lorsqu'ils inspectent les écoles, et lorsqu'ils nomment les instituteurs communaux; de *conseils*, par exemple, lorsqu'ils provoquent les réformes et les améliorations nécessaires pour l'instruction publique, de *juges* exerçant une juridiction contentieuse, lorsqu'ils prennent des arrêtés par lesquels ils blâment ou révoquent des instituteurs.

— En dehors de ces institutions, il n'existe, près du sous-préfet, d'autre institution collective que celle des conseils d'*hygiène publique et de salubrité*, dont je vais vous entretenir en vous faisant connaître les conseils établis près de l'administration départementale, qu'il faut maintenant aborder.

CHAPITRE QUATRIÈME.

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

SECTION PREMIÈRE.

Des institutions délibératives assistant l'administration départementale.

Nous allons nous livrer, en effet, à l'examen des conseils ou commissions qui prennent part à l'administration départementale ou qui l'assistent. Ces assemblées délibérantes et consultatives sont en très grand nombre.

1° Les unes se rapportent à l'administration générale, ce sont :

Les conseils généraux de département,

Et les conseils de préfecture.

2° D'autres se rapportent à l'industrie manufacturière et commerciale, ce sont :

Les chambres de commerce,

Et les chambres consultatives des arts et manufactures.

3° D'autres encore se rapportent à la bienfaisance publique, ce sont :

Les commissions de surveillance des asiles d'aliénés,

Et les commissions administratives des hospices départementaux.

4° D'autres sont relatives à l'instruction publique, ce sont :

Les commissions de surveillance des écoles normales primaires,

Les commissions d'examen d'instruction primaire,

Les commissions de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance en faveur des instituteurs primaires,

Les conseils des facultés,

Et les conseils académiques.

5° D'autres sont relatives à la salubrité, ce sont :

Les conseils d'hygiène publique,

Et les intendances et commissions sanitaires.

6° D'autres sont relatives à la sûreté générale, ce sont :

Les conseils de révision pour le recrutement de l'armée.

7° D'autres enfin sont plus spécialement affectées au maintien de l'ordre public, ce sont :

Les commissions des prisons départementales,

Les commissions des maisons centrales,

Et les commissions des dépôts de mendicité.

Je reprends chacun des éléments de cette nomenclature d'institutions départementales, à la tête desquelles se placent naturellement les conseils généraux.

§ 1er. *Conseils généraux de département.*

La loi établit d'abord des règles pour la formation de ces conseils; — elle détermine des cas d'incapacité et d'incompatibilité; — elle exige l'assiduité de leurs membres; — elle statue sur la durée de leurs fonctions; — elle pose des bornes à leur indépendance; — elle prévoit les doubles élections et les cas de vacances; — elle trace enfin des règles pour leur réunion et la tenue de leurs séances. — Nous allons reprendre chacun de ces points.

Art. 1. *Formation des conseils généraux.*

1. Il y a, dans chaque département, un conseil général. (Loi du 22 juin 1833, art. 1er.)

Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre de trente. (*Ib.*, art. 2.)

Un membre du conseil général est élu, dans chaque canton, par une assemblée électorale, composée des électeurs politiques et des citoyens portés sur la liste du jury. Si leur nombre est au-dessous de cinquante, le complément est formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

Dans les départements qui ont plus de trente cantons, des réunions de cantons sont opérées conformément au tableau annexé à la loi, de telle sorte que le département se trouve divisé en trente circonscriptions électorales. (*Ib.*, art. 3.)

II. Nul n'est éligible au conseil général de département, s'il ne jouit des droits civils et politiques, si au jour de son élection il n'est âgé de vingt-cinq ans, et s'il ne paie, depuis un an au moins, 200 fr. de contributions directes dans le département.

Toutefois, si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément est formé par les plus imposés. (*Ib.*, art. 4.)

III. Ne peuvent être nommés membres des conseils généraux :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au paiement des dépenses publiques de toute nature;

3° Les ingénieurs des ponts-et-chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département;

4° Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures. (*Ib.*, art. 5.)

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux. (*Ib.*, art. 6.)

IV. Lorsqu'un membre du conseil général a manqué à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il doit être considéré comme démissionnaire, et on doit procéder à une nouvelle élection dans le délai de deux mois. (*Ib.*, art. 7.)

V. Les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans; ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans, et sont indéfiniment rééligibles. (*Ib.*, art. 8.)

VI. La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le Roi; en ce cas, il doit être procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et au plus tard dans le délai de trois mois, à dater du jour de la dissolution. (*Ib.*, art. 9.)

VII. Un conseiller de département élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales est tenu de déclarer son option au préfet, dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter.

A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide, par la voie du sort, à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra.

Il est procédé de la même manière, lorsqu'un citoyen a été élu à la fois membre d'un conseil général et membre d'un ou de plusieurs conseils d'arrondissement. (*Ib.*, art. 10.)

VIII. En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance doit être réunie dans le délai de deux mois. (*Ib.*, art. 11.)

IX. Un conseil général ne peut se réunir, s'il n'a été convoqué par le préfet, en vertu d'une ordonnance du Roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donne lecture de l'ordonnance de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du Roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus, qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil général.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nomme, au

scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire. (*Ib.*, art. 12.)

Le préfet a entrée au conseil général; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. (*Ib.*, art. 12.)

X. Les séances du conseil général ne sont pas publiques. (*Ib.*, art. 13.)

Ce conseil ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (*Ib.*, art. 13.)

Au surplus, toutes les règles relatives aux délibérations des conseils d'arrondissement, prises hors de leurs attributions ou hors de la réunion légale, aux correspondances ouvertes avec d'autres conseils d'arrondissement et de département, aux proclamations et adresses et à la publication qui peut leur être donnée, sont communes aux conseils généraux de département. (*Ib.*, art. 14 à 19.)

Art. II. *Attributions des conseils généraux de département.*

Le conseil général de chaque département a quatre sortes de fonctions diverses et principales :

Il participe à la répartition de l'impôt direct et au vote de certaines taxes additionnelles;

Il délibère sur les intérêts du département;

Il donne son avis sur les objets d'intérêt général qui intéressent aussi le département;

Il exprime des vœux sur la manière d'assurer et d'améliorer les services publics dans le département;

Il a, en outre, quelques fonctions accessoires.

Tout ceci va vous être successivement expliqué.

N° 1er. *Répartition de l'impôt général.*

I. Ici, comme je vous l'ai déjà fait remarquer pour les répartiteurs communaux et les conseils d'arrondissement, le conseil général est, en quelque sorte, associé à l'exercice des fonctions législatives. La fixation générale de l'impôt que les citoyens doivent être appelés, chaque année, à verser au trésor public, n'est pas la seule mission du législateur, en cette matière; la répartition de cet impôt est également dans ses droits et dans ses devoirs : aussi la loi annuelle des finances commence-t-elle cette répartition, en déterminant la quotité que chacun des départements de la France devra fournir pour les besoins publics; la loi laisse ensuite à des organes différents et hiérarchiques le soin d'opérer cette répartition, jusqu'à ce qu'elle atteigne directement et personnellement le contribuable, but définitif de toute loi d'impôt de cette nature. Voilà de quelle manière le conseil général de département est, dans cette succession d'organes, le premier à seconder le législateur dans la répartition générale; il est, à cet égard, au premier rang des délégués du pouvoir législatif.

L'article 1er de la loi du 10 mai 1838, loi qui règle les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, statue, en effet, dans ces termes : « Le conseil général du département répartit, chaque année, les contributions directes entre les arrondissements, conformément aux règles établies par les lois. »

Sur ce point, la décision du conseil général est souveraine; mais, avant de la rendre, le conseil général a deux devoirs à remplir. Vous vous rappelez sans doute qu'en vous exposant les attributions des conseils d'arrondissement, je vous ai dit qu'il était possible, que *tel* d'entre ces conseils pensât que, proportionnellement aux autres arrondissements du département, et eu égard à leurs diverses forces contribu-

tives, le contingent qui lui avait été assigné par le conseil général fût trop élevé, et qu'il délibérât une demande en réduction. Je vous ai dit aussi que ces sortes de demandes se portent devant le conseil général. Le même article 1er de la loi du 10 mai 1838 veut, en effet, par son § II, que le conseil général, avant d'effectuer la répartition de l'impôt entre les arrondissements, statue sur les demandes ainsi délibérées par les conseils d'arrondissement.

Tel est donc son premier devoir.

Le second est relatif aux réclamations des communes elles-mêmes. D'après la loi du 18 juillet 1837, art. 22, tout conseil municipal a le droit de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune, dans l'établissement des impôts de répartition. Je vous ai dit aussi que, d'après l'article 40 de la loi du 10 mai 1838, le conseil d'arrondissement doit, dans la première partie de sa session annuelle, délibérer sur les demandes ainsi formées par les communes. C'est là un premier degré d'examen, pour ces réclamations communales.

Un second examen s'opère ensuite dans le sein du conseil général; mais celui-ci est définitif, et il doit nécessairement, comme pour les réclamations formées par le conseil d'arrondissement lui-même, précéder la répartition entre les arrondissements. La loi du 10 mai 1838, art. 2, s'exprime donc ainsi, à cet égard : « Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil d'arrondissement. »

Ce qu'il faut surtout remarquer, sur cet article, c'est que les décisions du conseil général, en cette matière, ne sont soumises à aucun recours; et qu'un pouvoir souverain est effectivement exercé par lui, soit à l'égard du contingent des arrondissements, soit à l'égard de celui des communes; que, dans la répartition qu'il effectue entre les communes, le conseil d'arrondissement a, dans l'action annuelle du conseil général,

un contrôleur et un juge suprême ; mais que le conseil général n'a au-dessus de lui, pour ses décisions, aucun moyen organisé de contrôle et de réformation.

Ce qu'il faut remarquer enfin, c'est que les communes sont effectivement mieux traitées, sous ce rapport, que les arrondissements, puisque les réclamations qu'elles forment jouissent de deux degrés d'examen ; qu'elles sont appréciées une première fois par le conseil d'arrondissement, et que le conseil général peut encore, par suite d'un examen ultérieur, auquel il est obligé de procéder, rendre aux communes une justice que, par erreur ou prévention, le conseil d'arrondissement leur aurait refusée. Les réclamations de même nature, qui sont formées par les conseils d'arrondissement eux-mêmes, ont, pour unique et souverain juge, le conseil général.

Ce n'est qu'après avoir vidé ces difficultés que le conseil général procède à l'exercice des pouvoirs que je vous signale.

Telle est donc la fonction attribuée à ce conseil, dans chaque département, quant à la répartition de l'impôt général ; voyons maintenant comment il prend part à l'établissement de certaines taxes.

N° 2. *Vote de l'impôt départemental.*

La disposition que je dois vous expliquer ici est ainsi conçue : « Le conseil général *vote* les centimes additionnels » dont la perception est autorisée par les lois. » (L. 10 mai 1838, art. 8.)

La première réflexion à faire sur cet article est celle-ci : En thèse générale, *voter* (1) l'impôt, c'est l'établir ; établir l'impôt, c'est faire office de législateur. L'article 40 de la loi constitu-

(1) L'article 15 de la Charte de 1830 s'exprime ainsi : « Toute loi d'impôt doit être d'abord *votée* par la Chambre des députés ; » et l'article 16 : « Toute loi doit être discutée et *votée* librement par chacune des deux Chambres. »

tionnelle porte, en effet : « Aucun impôt ne peut être établi ni » perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanc» tionné par le Roi. »

De quelle manière le conseil général de chaque département participe-t-il à l'établissement de l'impôt direct?

D'abord il faut remarquer qu'il ne s'agit pas de l'impôt général, mais seulement de centimes *additionnels*, ainsi nommés parce qu'ils sont ajoutés au principal de la contribution directe.

Nos contributions directes se divisent, en effet, quant à leur assiette, en principal et en centimes additionnels. Le principal des contributions est exclusivement affecté aux dépenses générales de l'État; les centimes additionnels ont surtout pour objet des dépenses départementales et communales.

La distinction des dépenses publiques en dépenses d'intérêt général et dépenses d'intérêt local résulte de la nature même des choses. Chez toutes les nations, en effet, il y a des dépenses d'une utilité commune à tout l'empire, et des dépenses d'une utilité plus spéciale à chacune des circonscriptions politiques et administratives dont il se compose, depuis la plus étendue et la plus importante, jusqu'à la circonscription élémentaire, *la commune*.

Les dépenses de cette espèce varient nécessairement, selon les besoins spéciaux des localités, les traditions aussi, et les institutions politiques elles-mêmes. On a dès lors pensé qu'il était juste que chaque circonscription fût individuellement chargée de pourvoir à ses besoins particuliers; et à cet effet la puissance publique a permis l'imposition et la perception de taxes additionnelles, ayant cette destination spéciale.

Ce système, fondé en justice, a cet autre avantage que les citoyens acquittent plus volontiers des impôts dont ils doivent profiter directement, et qu'ils ont le plus souvent provoqués; leurs mandataires enfin apportent, dans la surveillance des dépenses auxquelles ils sont destinés, un peu de la vigi-

lance active que chacun exerce pour la satisfaction de ses intérêts privés.

Telle est la destination des impôts accessoires que les conseils généraux des départements sont appelés à voter. Or, comme ces conseils sont électifs, les départements, c'est-à-dire tous les citoyens compris dans une circonscription départementale, interviennent ainsi, par des mandataires de leur choix, dans le règlement de leurs dépenses spéciales; et cette intervention s'opère de la manière que je vais vous expliquer.

Les fonds destinés aux dépenses départementales sont formés par la perception de deux espèces de centimes additionnels. Les uns sont imposés par la loi annuelle de finances; les autres sont votés par les conseils généraux.

Les premiers centimes additionnels, *établis annuellement par la loi de finances*, forment : 1° un fonds applicable aux dépenses ordinaires de chaque département; 2° un fonds commun à répartir entre les départements, pour leurs dépenses ordinaires, qui sont énumérées en l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, et pour une faible portion de dépenses facultatives d'utilité départementale.

Les centimes additionnels *votés par les conseils généraux* sont destinés à satisfaire, d'abord, à la plus grande partie des dépenses facultatives d'utilité départementale : le maximum de ces centimes est de 5, dans tous les départements, à l'exception de la Corse, qui est autorisée à porter ces centimens au nombre de 20.

Ces centimes peuvent aussi avoir pour objet l'acquittement de dépenses extraordinaires, approuvées par des lois spéciales : je vous en entretiendrai tout-à-l'heure (1).

Ils peuvent encore être destinés : 1° à fournir des subventions pour les chemins vicinaux de grande communication et autres, ainsi que la loi du 21 mai 1836 les y autorise : leur

(1) Les emprunts sont classés parmi les produits éventuels des départements.

maximum légal est de 5 centimes; 2° à payer la dépense de l'instruction primaire, d'après le vœu de la loi du 28 juin 1833 : leur maximum est de 2 centimes; 3° et enfin à satisfaire aux frais du cadastre : leur maximum est de 5 centimes.

Quant aux centimes additionnels *ordinaires*, le conseil général n'a pas à s'occuper de la fixation de leur nombre ; elle est faite annuellement par la loi de finances. Le conseil général se borne à voter l'emploi du produit de ces centimes, d'après les indications qui lui sont données, à l'avance, par le ministre de l'intérieur, en conformité de la loi de finances.

A l'égard des centimes *facultatifs* et des centimes *spéciaux*, le vote du conseil général en détermine le nombre, et il indique leur emploi, lorsqu'il s'occupe de la formation du budget départemental.

— Au surplus, tous les centimes départementaux ne sont pas, pour leur produit, d'une égale importance. Les uns portent sur les quatre contributions directes, d'autres sur deux contributions directes seulement.

J'ajoute que le ministre de l'intérieur est ordonnateur non seulement des dépenses départementales ordinaires, mais en général de toutes les dépenses qui composent son budget, soit qu'elles doivent être imputées sur les fonds généraux, soit qu'elles doivent l'être sur les fonds départementaux, de quelque nature de centimes ou de produits éventuels qu'ils doivent être composés.

Je dois aussi vous faire connaître que les préfets ne disposent d'aucune recette, en vertu de mandats qui seraient tirés par eux sur les caisses des receveurs généraux. Les mandats des préfets sont adressés aux payeurs du trésor dans les départements, et ce sont ceux-ci qui tirent sur les caisses des receveurs généraux.

Et même, pour délivrer ces mandats, les préfets doivent avoir reçu des délégations de crédits que le ministre de l'intérieur leur adresse, au fur et à mesure des besoins ; et les or-

donnances de ce ministre sont envoyées au ministre des finances, qui, de son côté, en informe les payeurs, afin qu'ils puissent demander aux receveurs généraux les fonds nécessaires pour le paiement des mandats. Cette marche est générale, et s'applique également au paiement des dépenses de l'État et des dépenses départementales.

Tels sont les centimes additionnels à l'égard desquels la loi du 10 mai 1838 établit, pour chaque conseil général, le droit d'émettre un *vote*. Il en est d'autres encore à l'égard desquels la loi lui donne seulement le droit de *délibérer*.

N° 3. *Des délibérations relatives à l'intérêt direct des départements.*

A titre de représentant légal de l'intérêt du département où il a été élu, chaque conseil général est appelé à *délibérer* sur quinze objets principaux, qui l'intéressent directement, et qui embrassent presque tout l'ensemble de l'administration départementale. Il convient d'en faire un sérieux examen. Je me bornerai, toutefois, aux observations que je croirai indispensables pour vous donner une saine intelligence des règles de la matière.

— L'article 4 de la loi du 10 mai 1838 place, au premier rang des objets qui exigent la délibération du conseil général :

« *Les contributions extraordinaires à établir, les emprunts à contracter dans l'intérêt du département.* » (§ 1er.)

Cette disposition, vous le voyez, comprend deux objets distincts, sur lesquels j'ai quelques explications à vous donner, savoir :

Les contributions extraordinaires,

Les emprunts.

I. Ce que je vous ai déjà dit sur les dépenses départementales a dû vous préparer à l'intelligence de cette matière.

Les départements n'ont pas seulement à faire des dépenses *ordinaires*, déterminées par l'article 12 de la loi du 10 mai

1838, et des dépenses *facultatives* qui n'en sont que le complément, et auxquelles seulement des ressources spéciales sont affectées; les départements peuvent encore avoir à voter des dépenses extraordinaires, pour travaux et autres objets d'utilité publique départementale. Les délibérations des conseils généraux les spécifient, et créent, en même temps, pour les exécuter, des ressources *extraordinaires*.

Ces ressources doivent être approuvées par des lois spéciales; elles donnent la sanction aux délibérations du conseil général qui les a préalablement votées.

Or, ces ressources ne peuvent être que des contributions extraordinaires ou des emprunts.

Mais l'un et l'autre moyen peuvent engager, d'une manière pénible, l'avenir d'un département; les emprunts surtout présentent des dangers, par la faculté qui s'offre presque toujours de les contracter.

Il y a donc nécessité, pour l'autorité qui est appelée à statuer sur l'emploi de ces ressources, d'en reconnaître la nécessité, de s'éclairer sur l'état des revenus et des dépenses ordinaires du département, sur l'effectif de ses dettes actives et passives, et enfin, si c'est un emprunt dont il s'agit, d'exiger qu'un fonds soit établi pour le paiement des arrérages et le remboursement annuel d'une portion du capital, suivant une progression déterminée.

II. Enfin je crois devoir vous faire remarquer que l'emprunt peut être déguisé sous l'apparence d'un marché d'ouvrages, et qu'à cet égard la sagacité de l'administration ne doit pas être mise en défaut. Supposez, par exemple, qu'un département fasse exécuter des travaux de construction de routes ou d'un édifice, dont la dépense ne pourrait être acquittée que dans un nombre d'années déterminé, et que, par une clause, insérée au cahier des charges, ce département se trouve engagé à tenir compte, à l'adjudicataire, des intérêts de ses avances, à raison de tant pour cent : une opération de ce

genre aurait assurément *tous les caractères d'un véritable emprunt*, et ne devrait dès lors être mise à exécution qu'après l'accomplissement des formalités requises pour l'autorisation des emprunts.

— Poursuivons maintenant l'examen de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838.

Le § II de cet article appelle le conseil général à délibérer sur *les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales.*

I. Vous savez, en effet, que les départements sont propriétaires; déjà, à l'occasion des fonctions préfectorales, je vous ai expliqué l'origine et la nature des propriétés départementales; elles sont presque uniquement possédées dans l'intérêt des services publics; elles leur sont affectées. Acquérir, aliéner, échanger, voilà des conventions diverses, des actes de la vie civile que les départements peuvent avoir intérêt à accomplir; et il est naturel, indispensable même que le conseil général, qui est l'organe et le représentant spécial de cet intérêt, soit appelé à se prononcer sur eux.

II. Au surplus, les départements peuvent acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit.

A titre gratuit, cela va être expliqué tout à l'heure.

A titre onéreux, ils peuvent acquérir ou de particuliers, ou d'autres établissements publics ou de l'État.

1° De particuliers ou d'établissements publics, ces acquisitions peuvent avoir lieu à l'amiable ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique : dans ce dernier cas, les formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 doivent être suivies, comme s'il s'agissait de l'État lui-même.

2° De l'État, les départements peuvent acquérir par voie de concession, sur expertise contradictoire, en vertu du décret impérial du 21 février 1808. Vous voyez que, dans ce cas, les formes sont simplifiées; il n'est pas besoin de recourir à celles établies pour l'expropriation. De l'État aux départements, les

mesures établies par le décret de 1808 sont suffisantes ; il y en a d'assez nombreux et récents exemples au Bulletin des lois.

III. Dans tous les cas, comme vous l'avez vu, pour que l'acquisition soit régulière, il faut qu'elle ait été précédée d'une délibération du conseil général, et cette délibération doit être approuvée par une ordonnance royale, rendue sur l'avis du conseil d'État.

Toutefois, la loi décentralise celles de ces sortes d'affaires qui n'ont qu'une médiocre importance; elle déclare, article 29, que l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour les acquisitions et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr.

— Le § 4 de l'article 4 confère encore au conseil général le pouvoir de délibérer *sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux.*

I. Je vous ai dit, et je dois vous le répéter encore, afin que vous classiez bien dans vos souvenirs le véritable caractère de la propriété départementale, qu'elle a été créée et qu'elle est presque entièrement consacrée à des services départementaux; et que c'est là ce qui distingue surtout cette propriété de la propriété communale, qui renferme un grand nombre de biens qui ont pour destination une jouissance utile à tous les habitants de la commune, ou qui sont productifs de revenus.

Ainsi donc, en ce qui concerne la propriété départementale, un édifice consacré à un hospice départemental peut être livré pour former un dépôt d'aliénés ; un bâtiment occupé par la préfecture peut ne plus convenir pour cet usage, et être transformé, par exemple, en une maison d'arrêt, une prison départementale.

Voilà de quelle manière ces propriétés départementales peuvent changer de *destination;* il est indispensable que le conseil général soit appelé à se prononcer sur ce changement : la règle est qu'il doit en délibérer.

La même règle serait applicable au cas où il s'agirait d'une

simple *affectation* : ainsi un édifice départemental serait (et le cas s'est présenté) affecté à l'habitation de l'évêque, dont le logement est à la charge de l'État; cette affectation aurait été faite sans le consentement du conseil général : celui-ci serait fondé à demander la cessation de cette affectation, et il aurait par conséquent le droit *d'en délibérer*.

— Le § 4 de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838 veut aussi que le conseil général délibère *sur le mode de gestion des propriétés départementales*.

I. Vous vous rappelez sans doute qu'en vous exposant les diverses attributions des maires et des conseils municipaux, je vous ai dit que le premier des droits reconnus à ceux-ci, par la loi du 18 juillet 1837, est *de régler le mode d'administration des biens communaux;* que c'est là un droit propre; que le conseil municipal l'exerce, sans qu'il soit besoin d'une homologation supérieure, et que la violation des lois ou des règlements est la seule cause possible de l'annulation de ses décisions par l'autorité préfectorale ou ministérielle.

Ici, le pouvoir attribué au conseil général est beaucoup moins étendu : ce n'est plus une *décision* qu'il a le droit de prendre sur le mode de gestion de ses propriétés; c'est une simple *délibération*, soumise à l'approbation d'une autorité supérieure.

II. Pourquoi, vous demanderez-vous, peut-être, cette différence entre les pouvoirs accordés aux conseils municipaux et refusés aux conseils généraux ? Elle tient à la nature même des propriétés qu'il s'agit d'administrer.

Pour l'immense majorité [il faut le reconnaître, en présence des faits nombreux de notre histoire administrative], pour l'immense majorité, dis-je, les propriétés départementales sont des démembrements du domaine de l'État, qui n'ont passé dans les mains des départements qu'à certaines conditions de services généraux. Sous ce premier rapport elles diffèrent, en général, des propriétés communales.

En second lieu, les déterminations qui seraient prises par les départements, touchant ces biens, pourraient avoir, pour l'ordre public et la satisfaction des besoins généraux, des conséquences plus graves que les résolutions des conseils municipaux sur les biens communaux.

Il s'agit ici, en effet, d'hôtels de préfecture et sous-préfecture, de bâtiments occupés par des cours et tribunaux, de prisons départementales, d'écoles normales primaires, d'asiles d'aliénés, de casernement de la gendarmerie, de dépôts de mendicité, du sol des routes départementales. Tout changement opéré, sans contrôle supérieur, dans le mode d'administration de ces biens, pourrait apporter la plus grave perturbation dans de grands services publics, qui, de fait, intéressent l'État entier : c'est pour cela que, sur ce point, les pouvoirs des conseils généraux ont été restreints au simple droit d'en délibérer, et que leurs résolutions, pour être exécutées, ont besoin de l'approbation de l'autorité supérieure.

III. Tels sont les principaux motifs de la disposition que je vous explique; il en résulte que le droit du conseil général, à l'égard des propriétés du département, se borne à *délibérer* et non à prendre des *décisions définitives;* — que, du reste, il n'a pas de délibérations à prendre sur la gestion elle-même, mais seulement sur le *mode* de cette gestion; — que, une fois ce mode déterminé, le préfet est, à titre d'agent d'exécution des mesures arrêtées dans l'intérêt départemental, la seule autorité investie du droit de procéder à cette gestion; et que, du reste, le conseil général a son contrôle sur la manière dont cette gestion elle-même s'exécute, soit dans l'obligation légale où le préfet se trouve de lui rendre le compte annuel de son administration (*ib.*, art. 24), soit dans la faculté que le conseil général possède, en outre, d'adresser directement, au ministre de l'intérieur, les réclamations qu'il croit avoir à présenter, dans l'intérêt du département. (*Ib.*, art. 7.)

— Le paragraphe 5 de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838

appelle le conseil général à délibérer *sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département.*

I. Le département étant propriétaire, personne civile, ayant des droits, des actions, comme une commune, comme un hospice, ou un simple particulier, le département peut avoir des procès à intenter ou à soutenir.

Les actions du département sont exercées par le préfet; mais il faut que le conseil général ait jugé convenable qu'elles soient exercées en effet. Il y a toutefois ici une grande différence entre la position des communes et celle des départements. Les communes, outre la délibération du conseil municipal, n'ont besoin que de l'autorisation du conseil de préfecture, tandis que les départements, outre la délibération du conseil général, ont besoin de l'autorisation du Roi, en conseil d'État. (*Ib.*, art. 36.) Ici, comme vous le voyez, la tutelle directe est élevée d'un degré. Le conseil de préfecture, que le préfet a le droit de présider, n'aurait peut-être pas été suffisamment dégagé de toute influence locale : c'est au Roi que le département doit s'adresser; et le conseil d'État est appelé par la loi à délibérer, dans ce cas, sur l'intérêt départemental.

C'est une forme plus solennelle, et qui tendra nécessairement à restreindre le nombre des procès où figureront les départements, à titre de propriétaires.

II. Il est toutefois des cas où le préfet a la faculté d'agir en justice, soit pour intenter une action, soit pour y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisations préalables : ces cas sont ceux qui sont qualifiés *urgents;* telle serait la nécessité de poursuivre un débiteur dont les affaires seraient en mauvaise situation, et qu'il faudrait faire assigner à bref délai. (*Ib.*, *ib.*)

C'est sous l'impression des mêmes pensées que la loi a donné au préfet le droit de faire *tous actes conservatoires et interruptifs de la déchéance.*

III. Enfin la loi déclare que le préfet, pour *défendre* à une

action, n'a pas besoin de l'autorisation du Roi en son conseil d'État, et qu'il lui suffit d'une délibération du conseil général.

Ici l'urgence de la défense et l'évident intérêt du département ont fait avec raison simplifier les formes.

IV. Une dernière difficulté a été prévue et tranchée par la loi.

Il est possible, en effet, qu'un litige s'engage, non pas seulement entre un particulier et un département, mais entre un département et l'État lui-même. Or, il se présentait ici tout d'abord un assez grave embarras, puisque aux termes de l'article 69 du Code de procédure civile le préfet est investi des actions de l'État, et qu'ayant aussi celles du département, d'après l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, il se trouvait ainsi dans l'obligation apparente d'actionner et de défendre tout à fois, c'est-à-dire de plaider contre lui-même.

Voici comment la difficulté a été résolue :

C'est, dans ce cas, le plus ancien en fonctions des membres du conseil de préfecture qui a été investi du droit d'intenter ou de soutenir les actions au nom du département.

Il paraît, au premier aperçu, quelque peu singulier que ce soit un membre du conseil de préfecture, et non pas un membre du conseil général, qui soit chargé du soin de suivre les actions du département. On avait proposé ce dernier parti; mais il a été reconnu que le membre du conseil général qui aurait la mission de représenter le département devant les tribunaux, exercerait ainsi ses pouvoirs en dehors du temps de la session, qui est très court, et cela a paru présenter des inconvénients.

Il a été en outre observé que, pour les actions possessoires qui requièrent célérité, pour les actes conservatoires qui n'interviennent que dans un danger imminent, il faudrait attendre que le conseil général eût été autorisé à s'assembler extraordinairement, et qu'il eût pu se réunir en effet, afin de charger l'un de ses membres d'agir au nom du département; que tout

cela entraînerait de longs délais, qui pourraient être fort préjudiciables aux intérêts départementaux; et il a paru préférable d'investir, légalement et à l'avance, de ces pouvoirs, dans le sein du conseil de préfecture, qui est toujours présent et en fonctions, le doyen de ses membres.

V. Je ne dois pas, au surplus, terminer ces observations sans vous faire remarquer que les autorisations du Roi, en conseil d'État, ne sont nécessaires que pour les actions judiciaires; et qu'il n'est besoin que de la délibération du conseil général, lorsque c'est devant l'administration et devant le conseil d'État du Roi, en particulier, que le département a des litiges à engager ou à soutenir.

Sous ce rapport, les départements sont exactement dans la même situation que toutes les autres administrations territoriales et tous les établissements d'utilité publique du royaume, à l'égard desquels le Roi et ses délégués exercent la tutelle administrative : ces établissements n'ont pas besoin de demander à leur tuteur une autorisation pour plaider devant lui.

— Le § 6 de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838 veut que le conseil général délibère *sur les transactions qui concernent les droits du département.*

C'est une conséquence des règles relatives aux actions judiciaires; et ce point, messieurs, n'a pas besoin de plus amples explications.

J'ai seulement à rapprocher cette disposition de celle de l'article 38 de la même loi, qui établit que : « Les transactions délibérées par le conseil général ne peuvent être autorisées que par ordonnance du Roi, le conseil d'État entendu. »

— Enfin, et pour terminer aujourd'hui sur cette matière, je vous fais remarquer que, d'après le § 7 de ce même article 4, que nous examinons, le conseil général doit délibérer *sur l'acceptation des dons et legs faits au département.*

Avant la loi du 10 mai 1838, il n'avait été fait qu'en très petit nombre des dispositions de cette nature : c'est peut-être

qu'il y avait doute sur la capacité que les départements pouvaient avoir à en recueillir les avantages. Mais l'existence civile des départements étant aujourd'hui formellement reconnue, peut-être ces libéralités seront-elles plus fréquentes à l'avenir.

En tout cas, il est à croire qu'elles n'auront lieu qu'avec des affectations spéciales à des services d'utilité départementale, par exemple au service des écoles normales primaires, des bibliothèques départementales ou des prisons. Le conseil d'État, d'ailleurs, y veillera; car, en ce qui concerne l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux départements, par application ou extension de l'article 910 du Code civil (1), la loi du 10 mai 1838 a établi que cette acceptation ou ce refus ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, rendue *le conseil d'État entendu.*

Mais le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter ces libéralités. L'ordonnance d'autorisation, qui intervient ensuite, a son effet du jour de cette acceptation du préfet. (*Ib.*, art. 38.)

— Le § 8 de l'article 4, dont nous poursuivons l'examen, déclare que le conseil général du département a le droit de délibérer *sur le classement et la direction des routes départementales.*

1. *Classer* une route départementale, c'est imposer au département une charge considérable ; c'est aussi créer une propriété départementale : il est donc indispensable que le conseil général intervienne pour en délibérer.

Ce classement peut s'opérer de trois manières :

Ou c'est une route non encore construite, et dont le département se résout à faire la construction : à cet effet, elle est inscrite ou *classée* sur le tableau des routes départementales;

(1) « Les dispositions entre vifs ou par testaments, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale. »

Ou bien c'est un chemin vicinal de grande communication qui est élevé au rang de route départementale, et qui est *classé*, à cet effet, sur le tableau dont je parlais tout à l'heure.

Quelquefois même, c'est une route royale déclassée par l'État, comme désormais inutile, et dont le ministre des travaux publics propose à un département de se charger, à titre de simple route départementale.

Il est facile de comprendre que, dans tous ces cas, il faut que le conseil général soit appelé à examiner les propositions et à se prononcer pour leur adoption ou leur rejet.

II. Il en est de même de la *direction* à donner à ces routes : fixer la direction d'une route, c'est indiquer le point de départ et le point d'arrivée, en déterminant, d'une manière un peu large, les principaux points de parcours.

Il ne faut pas oublier que le conseil général se compose des mandataires administratifs du département; qu'ils ont pour mission, en fait de routes à ouvrir ou à classer, d'exprimer si leur réseau satisfait au besoin que les localités peuvent avoir de favoriser l'établissement de grandes voies de communications publiques : leur direction peut, en s'acheminant vers de grands centres de population ou d'industrie, vers des routes royales, vers des ports de mer ou des points importants des frontières, concourir plus ou moins efficacement à la prospérité du département. Cette direction doit donc nécessairement faire l'objet des mûres délibérations du conseil général, et il faut bien espérer que ses membres dégageront leurs délibérations, à cet égard, de tout intérêt personnel.

Et d'ailleurs, ce n'est pas tout de classer une route; il faut la construire, si elle n'existe pas, et, dans tous les cas, l'entretenir par la suite; de là des dépenses extraordinaires. pour lesquelles le conseil général doit créer des ressources; et c'est un nouveau motif pour que sa délibération intervienne.

III. En s'occupant de la direction, le conseil général n'a pas à statuer sur *le tracé* de la route : *le tracé* est une mesure pure-

ment administrative, d'un autre ordre que celles qui sont l'objet des délibérations du conseil général; c'est le préfet qui reste chargé de ces détails, en se faisant éclairer de l'avis des ingénieurs, et avec la connaissance qu'il acquiert des difficultés du travail sur tel ou tel point, et des avantages qu'en doit recueillir telle ou telle localité intermédiaire.

IV. Les délibérations du conseil général sur le classement des routes sont adressées, par le préfet, avec son avis et celui de l'ingénieur en chef, au ministre des travaux publics, qui lui-même les transmet, avec son propre avis et celui du conseil général des ponts et chaussées, au conseil d'État, chargé de préparer le projet d'ordonnance à soumettre à la signature du Roi. Cette ordonnance royale approuve, modifie ou rejette définitivement la proposition de classement.

Les délibérations relatives au classement contiennent ordinairement les déterminations qui se rattachent à la direction de la route, et sont approuvées en même temps que le classement lui-même. Elles ne s'occupent pas du *tracé*, chose purement accessoire.

V. Construites avec les fonds départementaux, les routes ainsi classées deviennent la propriété des départements : c'est ce qu'en 1834 a positivement reconnu un avis du conseil d'État, consulté sur ce point. La loi du 10 mai 1838 gardant un silence complet sur la question de propriété du sol des routes départementales, ce silence me semble confirmer les principes posés par le conseil d'État.

Il est, d'ailleurs, à remarquer que les routes départementales, comme toutes les dépendances de la voirie publique, sont des propriétés d'une nature particulière; que, tant qu'elles sont à l'usage du public, elles peuvent être en quelque sorte considérées comme des dépendances du domaine public, et que, comme telles, elles sont imprescriptibles, tant qu'elles conservent le caractère de voies publiques.

VI. Elles peuvent enfin perdre ce caractère, par voie de

suppression et de *déclassement.* L'intervention du conseil général n'est pas moins nécessaire pour cette dernière mesure que pour la première; et du reste les formalités sont identiques.

— Le § 9 de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838 appelle le conseil général à délibérer *sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département.*

Rien de plus simple et de plus juste, en même temps, que cette disposition. Elle a pour effet d'empêcher que, sans l'aveu, le désir exprimé des mandataires du département, tout travail, même utile, qui doit être payé par l'impôt local, soit entrepris et achevé par la seule volonté de l'administration centrale.

Supposez, en outre, que *des communes, des associations, des particuliers offrent de concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département :* quoi de plus naturel encore que le conseil général soit appelé à délibérer sur ces offres ! C'est donc avec raison que le § 10 de l'article 4 en reconnaît la nécessité et en trace la règle.

Ces offres, en effet, peuvent déterminer immédiatement l'entreprise d'un travail jugé utile, mais que le défaut de ressources suffisantes, ou la crainte de surcharger outre mesure les contribuables du département, auraient pu faire ajourner longtemps encore.

Il est possible enfin que ces offres soient accompagnées de certaines conditions qui les rendraient inacceptables.

Pour toutes ces causes, le conseil général du département doit pouvoir peser ces offres et exposer les motifs qui le portent à les accueillir ou les repousser.

— Les travaux d'intérêt départemental ne sont pas toujours faits par le département lui-même, c'est-à-dire à ses frais. Des associations, des compagnies, des particuliers lui en demandent quelquefois la concession : c'est ce que prévoit le § 11 de l'article 4 dont nous poursuivons l'examen; et c'est ce qu'un exemple va vous rendre sensible.

Une route départementale est interrompue par le cours d'un fleuve; pour la continuer, un pont doit être jeté au travers de ce fleuve; c'est un ouvrage d'art difficile et coûteux : des entrepreneurs se présentent, proposent de le construire, et pour leur paiement demandent la concession du droit d'y percevoir à leur profit un péage, durant un temps déterminé.

Le département peut avoir intérêt à accepter de telles offres, dont l'exécution va prolonger la voie de communication commencée, et la rattacher peut-être à des communications importantes existant au-delà du fleuve; le département peut avoir intérêt à faire exécuter sur-le-champ ces travaux, qu'à défaut de ressources il aurait peut-être fallu ajourner à des temps éloignés, et à les faire exécuter, sans qu'il soit besoin d'accroître le montant des charges additionnelles au principal des contributions directes qui pèsent sur le département.

D'autre part, les habitants du département ont nécessairement intérêt à ce que, même en acceptant ce moyen, le tarif du péage à percevoir sur le pont, par l'entrepreneur, soit le plus modéré que possible; le conseil général doit donc délibérer sur les propositions et leurs conditions; car il est le mandataire des habitants, et il doit stipuler pour leur intérêt, en calculant tout à la fois ce qu'il est juste d'accorder au concessionnaire pour que le travail d'art puisse être bien et solidement exécuté, et qu'il se rembourse de ses avances, en y joignant le légitime profit dû à l'exercice de toute industrie honorable : la combinaison du tarif et de sa durée est le seul moyen d'atteindre ce double but.

Nul, plus que le conseil général, n'est propre à délibérer sur de telles mesures; et la loi déclare, comme dans tous les cas que nous venons de passer en revue, que son intervention est *obligatoire*.

— Les mêmes motifs ont dominé le législateur, lorsqu'il a voulu, par le § 12, que le conseil général se prononçât *sur la*

part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'Etat, et qui intéressent le département.

Il est évident qu'il n'était pas possible, dans ce cas, que les organes du département ne fussent pas appelés à délibérer.

Le législateur, après s'être toutefois amplement éclairé, peut bien, de sa pleine autorité, décider qu'un département contribuera dans la dépense d'un travail à exécuter par l'État; il lui suffit, pour cela, d'avoir acquis la certitude qu'au-delà même de la satisfaction de l'intérêt général, le département en retirera privativement de notables avantages.

Mais autre chose est la détermination de la part contributive de la quotité des sacrifices à exiger du département. La droite raison, le moindre sentiment de l'équité naturelle indiquent la nécessité d'appeler, sur ce point spécial, la délibération des contribuables intéressés, c'est-à-dire des membres du conseil général, qu'ils se sont choisis pour mandataires.

— Les mêmes motifs encore justifient la disposition du § 13, qui veut que le conseil général délibère *sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes.*

Dès qu'il y a partage à faire d'une dépense entre plusieurs intéressés, il faut bien que chacun d'eux puisse faire entendre ses observations et réclamations : c'est-à-dire ici les conseils municipaux d'un côté, le conseil général de l'autre. Vous pouvez même vous rappeler, messieurs, qu'il y a, dans ce cas même, une autorité intermédiaire, un conseil supposé plus impartial, appelé à donner son avis sur les parts respectives.

En vous entretenant, en effet, des attributions des conseils d'arrondissement, je vous ai fait précisément remarquer que l'autorité supérieure est obligée de demander leur avis « sur les » réclamations élevées au sujet de la part contributive des » communes respectives dans les travaux intéressant à la fois » plusieurs communes, ou les communes et le département. » (Art. 41, § 4, de la loi du 10 mai 1838.)

— Le § 14 de l'article 4 de cette même loi déclare encore la délibération du conseil général obligatoire, dans le cas où il s'agit *de l'établissement et de l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés de préfectures et sous-préfectures.*

Je vous ai dit, en vous exposant le tableau des agents auxiliaires de l'administration départementale, que les employés des bureaux de préfectures et de sous-préfectures ne sont pas considérés comme des *employés de l'Etat;* qu'ils sont payés par les préfets et sous-préfets, sur leurs frais de bureaux, pour lesquels il leur est fait, au budget de l'État, une allocation annuelle, réunie à leur traitement, sous le nom d'*abonnement* pour leurs dépenses administratives, lesquelles se subdivisent en *personnelles* et *matérielles;* et qu'ils sont ainsi de simples employés des préfets et sous-préfets, attachés au service personnel de ceux-ci, en leur qualité publique.

Ces employés n'ont donc pas droit à pension sur le trésor de l'État; mais, comme il a paru qu'il serait injuste de ne pas offrir, à ces utiles et honorables auxiliaires de l'administration des départements et des arrondissements, une rémunération proportionnée à leurs services, pour le temps de la vieillesse et des infirmités, beaucoup de conseils généraux ont voté l'établissement de caisses de retraite ou autres modes de rémunération envers ces employés; ils ont, en petit nombre, imité le système et le régime des caisses de retenue existant dans les diverses branches de l'administration centrale, et dont je vous ai dernièrement entretenu.

La plupart des caisses départementales sont régies par des statuts qui sont, en général, basés sur le décret du 10 septembre 1806, relatif aux pensions des employés des ministères de l'intérieur et de la justice.

Les délibérations des conseils généraux sur cette matière, après avoir reçu les observations du préfet et du ministère de l'intérieur, sont soumises au contrôle du conseil d'État, qui

prépare, s'il y a lieu, des projets d'ordonnances approbatives. Si des modifications sont proposées par le conseil d'État, les conseils généraux doivent être appelés à délibérer sur ces modifications.

— La dernière matière énumérée dans l'article 4 de la loi du 10 mai 1838, et sur laquelle le conseil général est nécessairement appelé à délibérer, c'est *la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui peut être mise à la charge des communes, et les bases de la répartition à faire entre elles.*

Cette attribution exige quelques explications, et comme elle comprend deux grands services de bienfaisance publique, je vais vous exposer successivement les principaux motifs qui justifient la nécessité de l'intervention du conseil général, dans chacun de ces cas.

I. Je commence par les *aliénés.*

D'après l'article 1er de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, la dépense de ce service est essentiellement départementale. Les articles 27 et 28 de cette loi ont eu pour but d'appliquer cette règle et de déterminer sous quelles réserves cette charge incombe au département. Voici leur texte :

« Art. 27. Les dépenses du transport, de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées, par l'administration, dans les établissements d'aliénés, seront à la charge des personnes placées, et à défaut, à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil...

» Le recouvrement des sommes dues sera poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

» Art. 28. A défaut ou en cas d'insuffisance des ressources énoncées en l'article précédent, il y sera pourvu sur les centimes affectés, par la loi de finances, aux dépenses ordinaires du département auquel appartient l'aliéné, *sans préjudice*

» *du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les* » *bases proposées par le conseil général sur l'avis du préfet, et ap-* » *prouvées par le gouvernement.*

» Les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au » nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien étaient » à leur charge, et qui seraient placés dans un établissement » spécial d'aliénés. »

On doit conclure, de ces dispositions, que le système de la loi, quant aux dépenses, est celui ci :

Cette dépense est d'abord à la charge de l'aliéné lui-même ;

En second lieu, à la charge de ceux qui lui doivent des aliments, aux termes de la loi civile;

En troisième lieu, à la charge de l'assistance publique, c'est-à-dire du département, *avec le concours de la commune du domicile*, et sauf l'obligation particulière des hospices qui, antérieurement à la loi du 30 juin, entretenaient des aliénés.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des deux premières obligations, celles de l'aliéné et de sa famille, ni de la dernière, celle des hospices : les obligations des départements et des communes feront seules l'objet de quelques explications.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que les communes sont légalement tenues de concourir à la dépense de leurs aliénés indigents, et que le conseil général est appelé à délibérer sur les bases de la répartition à faire, pour cette dépense, entre les communes et le département.

Le concours des communes doit évidemment s'entendre dans le sens d'une subvention équitable, et non pas de manière à laisser la dépense tout entière à la charge des caisses municipales. Le mot *concours* n'exprime, en effet, que l'idée d'une allocation subsidiaire.

La loi n'a pas fixé la proportion du concours à exiger des communes; ce soin a été réservé aux conseils généraux de département, parce que l'on a pensé que seuls ils étaient en

mesure d'apprécier convenablement les diverses circonstances qui peuvent influer sur le partage de la dépense.

La seconde remarque à faire, c'est qu'il appartienne au gouvernement de rendre exécutoires, par son approbation, les délibérations prises à cet égard par les conseils généraux.

Le ministre de l'intérieur a indiqué, dans une circulaire du 5 août 1839, quelques principes pour établir cette répartition.

La partie de la dépense qui n'est pas mise à la charge des communes tombe à la charge des départements. (Voy. *Répertoire* de MM. Durieu et Roche, tom. I, au mot *Aliénés.*)

— Quant à la dépense des *enfants trouvés* et *abandonnés :*

Cette dépense a été mise à la charge des départements, par les deux lois de finances des 25 mars 1817 et 15 mai 1818. Cette disposition a été reproduite très explicitement par la loi de finances du 17 juillet 1819, qui l'a toutefois inscrite : « *Sans » préjudice du concours des communes, soit au moyen d'un prélè» vement proportionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une répar» tition qui sera proposée par le conseil général sur l'avis du préfet, » et approuvée par le ministre compétent.* »

Cette disposition a été maintenue par la loi que nous examinons en ce moment (du 10 mai 1838), qui, par son article 12, range au nombre des dépenses *ordinaires*, c'est-à-dire *obligatoires*, des départements, « les *dépenses des enfants trouvés et » abandonnés...* pour la *part afférente* aux départements, con» formément aux lois. »

Cette disposition est en concordance avec l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, relative à l'administration municipale, qui a inscrit également, parmi les dépenses *obligatoires* des communes, « *le contingent assigné à la commune, conformément » aux lois, dans les dépenses des enfants trouvés et abandonnés.* »

Voici sommairement la manière dont ces diverses dispositions sont exécutées.

A l'ouvertnre de chaque session du conseil général, le pré-

fet lui remet un rapport détaillé sur la dépense présumée des enfants trouvés et abandonnés.

Le conseil, en votant la somme à allouer pour ce service, soit sur le produit des centimes affectés aux dépenses ordinaires, soit sur le produit des centimes facultatifs, émet son vœu, 1° sur la quotité de la somme qui peut être rejetée sur les communes; 2° sur les bases de la répartition de cette somme.

Le préfet adresse au ministre, par un envoi spécial et distinct de celui des budgets, les propositions qu'il a faites et le vœu émis par le conseil général; le ministre règle ensuite et définitivement les moyens de pourvoir à la dépense et le mode de répartition du contingent assigné aux communes.

La somme à fournir par chaque commune est, en conséquence, comprise dans le budget du département, s'il n'est pas encore approuvé, et, en cas contraire, dans les chapitres additionnels, ou dans le budget de l'exercice suivant, par voie de rappel.

Les règles qui président à la fixation des contingents communaux et départementaux sont tracées par des circulaires ministérielles des 21 août 1839, 3 août 1840 et 13 août 1841.

— Telle est la série des principales matières sur lesquelles la loi du 10 mai 1838 appelle les conseils généraux à délibérer; mais il est important de remarquer que cette nomenclature ne contient rien de limitatif; qu'il y a un certain nombre d'objets qui ne sont pas compris dans cet article, sur lesquels les conseils généraux sont naturellement et nécessairement appelés à délibérer; qu'ainsi, de ce qu'une nature de délibération n'y serait pas comprise, il ne faudrait pas conclure que le conseil général n'aurait pas le droit de s'en occuper (1), et c'est dans cet esprit que la fin de l'article 4 porte ce qui suit :

« Le conseil général délibère..... 16° sur tous les autres

(1) Voyez le *Moniteur* du 3 mars 1838, page 466, 2e colonne.

» objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et rè-
» glements. »

— Maintenant que tout cela est expliqué, il faut reconnaître quel est le caractère des délibérations du conseil général, dans tous les cas que nous venons de passer en revue, et dans tous ceux qui doivent leur être assimilés.

Lorsqu'il répartit l'impôt entre les arrondissements, ou qu'il prononce sur les réclamations portées devant lui par les arrondissements et les communes, et lorsqu'il vote les centimes additionnels dont la perception est préalablement autorisée par les lois, il est le délégué du pouvoir législatif, il est juge absolu et souverain des mesures à prendre; nulle autorité n'a sur lui le droit de contrôle. Il a décidé; tout est fini : il n'y a plus qu'à exécuter.

Mais là où la loi lui donne seulement le droit de *délibérer*, il n'est plus dans la sphère du pouvoir législatif; les actes qui vont l'occuper sont purement administratifs; et quoique quelques uns d'entre eux concernent tout spécialement l'intérêt départemental, dont le conseil général est l'organe, la loi, contrairement à ce qu'elle a fait pour les conseils municipaux, ne lui reconnaît pas à cet égard de pouvoir propre. Le département, en effet, est une division purement arbitraire; elle n'est pas, comme la commune (qui n'est que la famille accrue et agrandie), l'élément nécessaire, l'origine probable de la grande société. La loi seule a formé cette association intermédiaire qu'on nomme *départementale*; et si la force des choses l'a constituée personne civile, il n'en est pas moins vrai que ses intérêts se rapprochent davantage des intérêts généraux ; qu'ils ont entre eux tant d'affinité que souvent ils se confondent; et de là ces dispositions législatives qui autorisent à dire qu'à l'égard des départements la tutelle du gouvernement est plus serrée et plus active que celle qu'il exerce vis-à-vis des communes : s'il m'est permis de dire ainsi, *la minorité de celles-ci a les coudées plus franches*.

Ainsi donc les délibérations du conseil général sur tous les objets qui sont évidemment d'intérêt départemental sont *obligatoires*, en ce sens que l'autorité supérieure n'a pas le droit de statuer sur ces mesures, sans que le conseil général en ait délibéré; mais elles ne sont pas obligatoires en ce sens qu'elles pourraient recevoir une exécution immédiate. Elles sont nécessaires, indispensables même; mais elles n'ont point de force par elles-mêmes; quant à l'autorité, elles sont incomplètes, il leur faut l'*approbation* du pouvoir royal ou de ses agents, c'est-à-dire du Roi, de ses ministres ou du préfet, selon les cas (1).

C'est dans ce sens que doit être entendu l'article 5 de la loi du 10 mai 1838, ainsi conçu :

« Les délibérations du conseil général sont soumises à l'ap-
» probation du Roi, du ministre compétent ou du préfet, selon
» les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'admi-
» nistration publique. »

Ces délibérations sont donc, en quelque sorte, mi-departies entre l'autorité décisive et l'autorité morale. — Je vais vous expliquer maintenant les cas dans lesquels les délibérations des conseils généraux n'ont qu'une autorité purement morale : ce sont tous ceux où la loi les appelle simplement à donner *leur avis*.

Art. 4. *Du conseil général, comme simple conseil de l'administration supérieure.*

Les cas les plus généraux dans lesquels chaque conseil général est appelé à donner *son avis* à l'administration supérieure, sont ainsi spécifiés par l'article 6 de la loi du 10 mai 1838 :

« Le conseil général donne son avis,

(1) Les délibérations relatives au contributions extraordinaires et aux emprunts doivent être approuvées par des lois spéciales. (Voir ci-dessus, p. 587 et suivantes.)

» 1° Sur les changements proposés à la circonscription du » territoire du département, des arrondissements, des cantons » et des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

» 2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition » de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs com» munes;

» 3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement » des foires ou marchés;

» 4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est » appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou » sur lesquels il est consulté par l'administration. »

Telle est la loi; quelques brèves explications me paraissent utiles sur chacune des dispositions que je viens de vous faire connaître.

1° Commençons par la *circonscription des territoires* et la *désignation des chefs-lieux*.

Je vous ai montré, avec soin, dans la première partie de ce cours, la sollicitude si remarquable avec laquelle l'Assemblée constituante a procédé à la nouvelle division du territoire national, et les lumières dont elle s'est entourée pour que les déterminations qu'elle allait prendre fussent aussi conformes que possible aux intérêts locaux et généraux. Mais elle n'a pas prétendu que les circonscriptions qu'elle avait tracées fussent immuables. En administration comme en politique, la stabilité sans doute est une chose essentiellement bonne : l'immuabilité serait une folie. Les intérêts, en effet, se modifient; de nouveaux besoins se manifestent; des relations s'affaiblissent, d'autres se resserrent ou s'étendent; les centres du commerce et de l'industrie se déplacent; on comprend donc que l'administration, tutrice des intérêts locaux et généraux, suive ce mouvement, et s'occupe de modifier jusqu'aux circonscriptions territoriales, lorsque la nécessité d'agir ainsi apparaît à ses yeux et arrive pour elle à l'état de conviction.

I. Les communes sont, de toutes nos divisions territoriales,

les plus sujettes à ces modifications, non seulement parce qu'elles sont les plus nombreuses, mais encore parce que l'expérience fait reconnaître, chaque jour, que l'existence des petites communes, privées de population et de ressources de tout genre, sont des obstacles à l'exécution des mesures que le législateur croit utiles pour développer l'instruction, les moyens de communication, les secours de la bienfaisance, l'encouragement de l'agriculture et des arts, et qu'avec ces petites communes les progrès de la civilisation sont à peu près impossibles.

La loi du 18 juillet 1837 a donc spécialement pourvu à ces changements de circonscriptions communales, et voici ce qu'elle a statué.

Toutes les fois qu'il s'agit de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit préalablement, dans les communes intéressées, une enquête tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions. (Art. 2.)

Les conseils municipaux, assistés des plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général, donnent leur avis. (*Ib.*, *ib.*)

— Si le projet concerne une section de commune, il est créé pour cette section une commission syndicale. Un arrêté du préfet détermine le nombre des membres de la commission.

Ils sont élus par les électeurs municipaux, domiciliés dans la section; et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission se compose des plus imposés de la section.

La commission nomme son président; elle est chargée de donner son avis sur le projet. (*Ib*, art. 3.)

— Les réunions et distractions de communes, qui modifient la circonscription d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, ne peuvent être définitivement ordonnées que par une loi.

Toutes les autres réunions et distractions de communes peuvent être prononcées par ordonnances du Roi, en cas de consentement des conseils municipaux, délibérant avec les plus imposés, conformément à ce qui est dit ci-dessus. (*Ib.*, art. 4.)

Si les conseils municipaux ne consentent pas, et qu'il s'agisse de communes qui n'ont pas 300 habitants, l'avis affirmatif du conseil général du département est nécessaire. (*Ib.*, art. 4.)

Dans tous les autres cas, il ne peut être statué que par une loi. (*Ib.*, *ib.*)

II. Le *canton* est une division du territoire de l'État, à la fois judiciaire, administrative et électorale ou politique.

Elle est *judiciaire*, parce qu'elle forme l'étendue de la juridiction d'un juge de paix ;

Elle est *administrative*, parce qu'elle est devenue le centre de plusieurs opérations administratives, telles que le tirage au sort pour le recrutement de l'armée, la confection du cadastre, et dans certains cas l'organisation de la garde nationale.

Elle est *électorale* ou *politique*, depuis que les lois sur les élections aux conseils généraux des départements et aux conseils d'arrondissement ont adopté sa circonscription pour base de l'élection de leurs membres.

Le canton est généralement formé de l'agglomération de plusieurs communes; cependant il y a des communes qui forment à elles seules un canton; il y en a même (comme un assez grand nombre de chefs-lieux de département) qui comprennent plusieurs cantons à elles seules. La commune de Paris en contient 12 ; celle de Lyon en contient 6.

La loi du 8 pluviôse an IX a conféré au gouvernement le droit de faire la division du territoire de l'État en cantons, c'est-à-dire en arrondissements de justices de paix.

A l'égard des villes dont la population excède 100,000 ha-

bitants, elle l'a autorisé à maintenir les anciens cantons (c'est-à-dire ceux créés en 1790), à les modifier et les réduire, selon qu'il le juge convenable, pourvu qu'en cas de réduction, le nombre des cantons ne soit pas inférieur à celui des municipalités.

A l'égard de toutes les autres parties du territoire, la loi a tracé au gouvernement les conditions qui doivent servir de base à la circonscription cantonale. (*Ib.*, art. 9.)

D'après cette loi, cette circonscription a dû être réglée, autant que les localités n'y ont pas apporté d'obstacles, sur les bases combinées de la population et de l'étendue territoriale (*ib.*, art. 2); de manière :

1° Que la population moyenne d'un canton soit de 10,000 habitants et ne dépasse pas 15,000 (*ib.*, art. 3);

2° Que la moyenne étendue territoriale soit de 250 kilomètres carrés, et n'en comprenne pas plus de 375, ni moins de 125 (*ib.*, art. 4), à moins que, dans une étendue moindre de 125 kilomètres carrés, il n'existe une population supérieure à 15,000 habitants; auquel cas, la circonscription du canton se règle d'après la seule base de la population (*ib.*, art. 5);

3° Que, dans les communes auxquelles leur population ne donne pas droit à l'établissement de plusieurs cantons, le territoire communal ne soit pas scindé et divisé en deux cantons, mais conservé dans son intégrité et placé dans un seul et même canton. (*Ib.*, art. 6.)

C'est d'après ces bases qu'il a été procédé à la circonscription des cantons. Leurs limites entre eux sont nécessairement celles de leurs communes limitrophes.

— La circonscription des cantons peut être modifiée de trois manières.

Un simple changement de limites peut intervenir entre deux cantons voisins. Ce changement de limites peut être opéré *directement* ou *indirectement*.

Il ne peut y avoir changement de limites *direct* entre deux cantons, que lorsqu'une commune *entière* est transportée d'un canton dans un autre, avec son territoire et son administration municipale; car le territoire d'une commune ne doit point être scindé et réparti entre deux cantons différents. Si donc le gouvernement jugeait utile de transporter une *portion* de commune seulement dans un nouveau canton, il ne pourrait le faire qu'*indirectement*, en la réunissant à une commune de ce canton.

Il y a toujours changement de limites *indirect* entre deux cantons, lorsqu'une *portion* de territoire appartenant à une commune en est distraite et transportée à une commune comprise dans un autre canton; car les cantons ayant les mêmes limites que leurs communes limitrophes, le changement de limites entre deux communes de cantons différents entraîne nécessairement un pareil changement de limites entre les deux cantons.

Un canton peut être *supprimé* et *réuni* à un autre, ou *partagé* entre plusieurs cantons circonvoisins.

Enfin un canton trop étendu en superficie ou devenu trop populeux peut être divisé, et cette division donner lieu à la *création d'un nouveau canton*.

— Le gouvernement est habituellement très réservé dans la formation de cantons nouveaux. La crainte de multiplier les demandes en création, les charges nouvelles qui en résultent pour le trésor public, et le froissement inévitable des intérêts privés, sont autant de motifs qui inspirent habituellement sa réserve à cet égard.

Les demandes en modification de la circonscription des cantons ne sont donc accueillies que lorsque la nécessité du changement paraît évidente : tels l'éloignement où une commune se trouverait de son chef-lieu de canton, ou la difficulté des communications entre eux. Ces circonstances nuisent à l'intérêt général des habitants sous tous les rapports, judi-

ciaires, administratifs et électoraux : elles doivent donc être et sont, en effet, prises en considération.

Les conseils municipaux des communes intéressées sont toujours entendus sur les changements proposés à la circonscription cantonale. Leurs délibérations sont transmises au ministre de l'intérieur, avec les avis du sous-préfet et du préfet et la délibération du *conseil général.*

De leur côté, les autorités judiciaires sont aussi consultées sur la convenance de la modification sous le rapport judiciaire, par le ministre de la justice, qui fait connaître son avis au ministre de l'intérieur (1).

Jusqu'en 1837, on a pu douter s'il y avait lieu d'opérer ces modifications par des ordonnances royales ou par des lois; mais le doute a cessé depuis la loi du 18 juillet 1837, dont l'article 4 a statué que « les réunions et distractions de com» munes qui modifieraient la composition d'un département, » d'un arrondissement ou d'un canton, ne pourraient être » prononcées que par une loi. »

C'est toujours dans cette forme que ces modifications sont opérées, et c'est le conseil d'État qui est chargé de délibérer et de préparer le projet de loi.

III. La division du territoire national en arrondissements de sous-préfecture a été opérée d'abord par la loi des 26 février-4 mars 1790, et plus tard par celle du 28 pluviôse an VIII. C'est en désignant tous les cantons dont se composerait chaque arrondissement que cette division a été effectuée.

La circonscription des arrondissements de sous-préfecture entre eux est donc généralement la même que celle de leurs cantons limitrophes, ou plutôt des communes limitrophes dont ceux-ci sont composés.

Les limites de deux arrondissements peuvent être modifiées :

(1) Voyez *Principes d'administration*, par MM. Vuillefroy et Monnier, au mot *Canton.*

Soit en faisant passer un canton entier ou une commune entière d'un arrondissement dans un autre;

Soit en opérant un changement de limites entre deux communes appartenant à deux arrondissements limitrophes;

Soit enfin en créant un arrondissement nouveau, formé de parties de territoire appartenant à un ou plusieurs arrondissements existants.

Quant à ce dernier moyen, il est à remarquer que la loi du 28 pluviôse an VIII a considérablement réduit le nombre des arrondissements communaux; que cette réduction a eu pour objet de donner plus d'importance à ces circonscriptions administratives, et de fournir le moyen d'y réunir des fonctionnaires éclairés, dignes de la confiance du prince et de celle des citoyens; que le même principe qui a servi de base à cette loi défend de créer, sans motifs impérieux, de nouveaux arrondissements de sous-préfecture; que la création d'un tel arrondissement, sans nécessité réelle, aurait d'ailleurs l'inconvénient de faire revivre les réclamations d'une foule de villes importantes qui, avant la loi du 28 pluviôse an VIII, étaient chefs-lieux de leurs districts; et que cela pourrait apporter de la pertubation dans notre système administratif (1).

L'administration supérieure s'est constamment dirigée d'après ces principes : aussi ne compte-t-on que trois arrondissements créés depuis quarante-trois ans : *Rambouillet* dans le département de Seine-et-Oise, *Cherbourg* dans le département de la Manche, par deux décrets du 19 juillet 1811, et *Valenciennes* dans le département du Nord, par ordonnance du 21 juillet 1824.

— Quant aux simples modifications de limites entre les arrondissements, elles ont eu lieu quelquefois, sans être très fréquentes.

(1) Voyez, *ib.*, au mot *Arrondissement*.

Elles sont soumises aux mêmes principes et à la même information que les changements de limites entre deux cantons.

Les conseils d'arrondissement intéressés et le conseil général sont toujours consultés, et la modification ne peut, aux termes de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1837, s'opérer que par l'autorité d'une loi.

IV. Quant aux départements, la circonscription de leur territoire a été faite par la loi du 4 mars 1790, et remaniée par celle du 28 pluviôse an VIII.

Ces circonscriptions ont très peu varié depuis.

Elles pourraient changer, par suite du changement de limites entre leurs communes limitrophes, qui font leurs propres limites.

Dans ce cas, devraient être accomplies les formalités que je vous ai tracées pour les autres circonscriptions. Après les conseils municipaux et le conseil d'arrondissement, le *conseil général* devrait être appelé à donner *son avis*.

La mesure ne pourrait définitivement être prise que par une loi.

V. Voilà pour les changements à la circonscription des territoires; l'intervention du conseil général ne serait pas moins utile pour la *désignation des chefs-lieux*.

Cette désignation a toujours beaucoup d'importance.

Le chef-lieu de la commune, de l'arrondissement, du département, est celui où réside l'agent direct de l'administration, le délégué de l'autorité royale, et autour de lui, partout, se groupent un assez grand nombre d'intérêts très divers.

Là viennent aussi, presque toujours, se grouper les chefs de service ou préposés hiérarchiques des diverses administrations, et, en outre, dans le chef-lieu de canton le juge de paix, dans le chef-lieu d'arrondissement le tribunal de première instance, dans le chef-lieu de département une cour, soit royale, soit d'assises, et encore un tribunal de première in-

stance; enfin souvent un évêque, et toujours un chef militaire, etc., etc.

Il y a, en effet, un grand avantage à réunir ainsi les diverses autorités administratives, judiciaires et militaires; cette réunion forme un plus grand faisceau de lumières; et au besoin ces autorités accroissent leurs forces, constamment dirigées vers le bien public, par l'appui réciproque qu'elles se prêtent.

La position *centrale* de ces mairies, de ces sous-préfectures, de ces préfectures, est sans doute aussi un avantage; mais ces chefs-lieux sont plutôt choisis en raison de leur importance, qui dépend, soit de la population, soit de l'industrie, soit de la facilité des communications, soit des relations de commerce, et de pulsieurs autres circonstances de cette nature.

Les *conseils généraux*, qui doivent être au courant de tous les intérêts généraux et locaux du département, sont essentiellement propres à éclairer, sur ces désignations de chefs-lieux, l'administration supérieure, qui doit prononcer.

C'est pour cela que l'article 6 de la loi du 10 mai 1838 a prescrit de recueillir *leur avis* à cet égard.

2° Le second objet que ce même article énonce comme devant donner lieu à un *avis* du conseil général, ce sont *les difficultés élevées relativement à la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes.*

Veuillez ne pas confondre le cas dont il s'agit ici avec ceux prévus par l'article 4, que je vous ai déjà expliqués. Lorsque le travail à exécuter intéresse le département, concurremment avec l'État ou les communes, la loi veut que le conseil général *en délibère;* elle ne lui demande qu'un *avis*, lorsque le travail n'intéresse que des communes entre elles. Un exemple va vous expliquer ce dernier cas.

Un chemin vicinal de grande communication a été classé, et le conseil général, usant des pouvoirs qui lui sont donnés par l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, a désigné les com-

munes qui doivent concourir à la construction de ce chemin.

Cette même loi déclare que c'est au préfet qu'il appartient de déterminer la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à cette dépense. Mais, d'après l'article 6 de la loi du 10 mai 1838, que nous étudions en ce moment, le préfet doit préalablement prendre l'*avis* du conseil général. Ce conseil est d'autant plus propre à éclairer le préfet sur ce point, qu'il a lui-même désigné les communes qui doivent contribuer à la dépense, et que, d'ailleurs, par la répartition annuelle de l'impôt, faite par le conseil d'arrondissement, et dont il lui est rendu compte, il est en position d'apprécier, avec sagesse et impartialité, les forces contributives des communes.

8° Le paragraphe 3 de l'article 6 de la loi du 10 mai 1838 appelle le conseil général à donner son *avis* sur *l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés.*

Quelques réflexions générales vous feront sentir l'importance de l'intervention des conseils généraux dans cette matière, qui appartient à un ordre d'idées tout différent de celles qui viennent de nous occuper.

I. Pour procurer et entretenir l'abondance dans l'État, il ne suffirait pas d'encourager et de protéger les industries agricole, manufacturière et commerciale : afin d'accomplir sa haute mission envers la société, l'administration doit encore *faciliter les approvisionnements.* Ce n'est pas tout, en effet, d'exciter la production et de donner aux produits les moyens de se diriger vers les consommateurs ; il faut qu'ils leur parviennent en effet, et il est souvent indispensable de prendre des mesures administratives pour que tous les objets de consommation soient rassemblés près d'eux, en quantité suffisante pour leurs divers besoins. C'est ce que j'entends par ces mots : *faciliter les approvisionnements.*

Or, dans la spère des mesures qui sont dans ses attributions, l'administration y parvient : en formant ou consacrant

des lieux de réunion pour le commerce, en établissant de bons moyens d'effectuer les échanges, en instituant des agents auxiliaires pour les commerçants.

Les lieux de réunion destinés au commerce peuvent être des *marchés*, ou des *foires*, ou des *bourses de commerce*. Aujourd'hui, nous n'avons à nous occuper que des deux premiers; et bien que ces établissements aient un caractère général et commun, je crois toutefois utile de vous signaler brièvement leurs caractères distinctifs.

1° Les *marchés* sont des lieux publics où, à certains jours, des acheteurs et des vendeurs se réunissent pour consommer l'échange des diverses marchandises ou produits dont ils veulent disposer ou se pourvoir.

Les habitants de la campagne ont surabondance des denrées produites par leurs champs; ils se rendent, pour les vendre, au bourg ou à la ville autour desquels ils sont groupés; les citadins, à leur tour, ont surabondance des objets manufacturés qu'ils produisent ou qu'ils achètent pour revendre, et ils se rendent au même bourg pour y étaler, ou tout simplement ils étalent dans leur ville leurs marchandises, le jour où les agriculteurs y portent leurs produits : voilà l'origine *des marchés*.

Il est facile de comprendre que l'importance des marchés et l'étendue des échanges qui s'y effectuent dépend tout à la fois de la fertilité du sol et de l'activité des laboureurs, d'une part, et d'autre part de l'industrie des citadins et de la population plus ou moins développée des cantons, des lieux environnants.

C'est encore aux mêmes causes que se rattache la fréquence des marchés.

Plus la ville dans laquelle un marché s'établit est populeuse et consommatrice, plus les marchés sont fréquents et plus le cercle des campagnes qui forment son approvisionnement est étendu. Dans les grandes villes, les marchés sont quotidiens et perpétuels; ils s'approvisionnent dans les marchés subalternes des petites bourgades d'alentour; on y achète plus au mar-

chand qu'au producteur : aussi achète-t-on, en général, moins et plus cher.

Des marchés s'établissent partout où les besoins et les ressources sont groupés de telle manière qu'il s'y forme naturellement un centre où chacun sent la nécessité de se réunir. Les marchés se forment donc, en général, sans le secours de l'autorité. Ne croyez pas, en effet, que, pour créer un marché, il suffise de le vouloir : cette volonté serait aveugle et resterait sans résultat, si les circonstances locales ne la secondaient ; souvent on a vu rester déserts les lieux que l'administration avait désignés sans connaissance exacte des besoins et des ressources (1).

Mais si l'autorité est insuffisante pour créer des marchés, son action du moins doit-elle rester étrangère à ceux que les besoins eux-mêmes ont créés? Il est évident qu'elle y peut être utile, et que par conséquent elle doit y intervenir, surtout pour y établir une police vigilante. Sur ce point, les devoirs de l'administration consistent à procurer aux marchands des emplacements convenables, à protéger la santé publique et à veiller à la fidélité des échanges.

Mais, quant à présent, nous n'avons pas à nous occuper de ces devoirs, et je dois me borner ici à vous exposer comment, en France, *les marchés s'établissent* ou *se suppriment*.

La loi du 20 août 1790, chap. 6, avait seulement reconnu, aux communes, la faculté de proposer l'établissement et la suppression des marchés, dans les endroits où elles le jugeraient convenable.

Une seconde loi, celle du 14 août 1793, a déclaré qu'il était libre, à toute commune, d'établir tels marchés que bon lui semblait, et sans être assujettie à aucune homologation ou approbation des corps administratifs.

Peu de temps après, et le 9 octobre de la même année, une

(1) Voyez *Encyclopédie moderne*, au mot *Marché*.

loi générale a maintenu tous les anciens marchés existant avant 1789, et a provisoirement défendu d'en former d'autres.

Cette interdiction, prononcée par la loi, a, de fait, replacé les communes dans la nécessité d'obtenir l'homologation de l'autorité supérieure; cet état a duré jusqu'à ce jour, et voici les régles qu'ont prescrites, à cet égard, deux instructions ministérielles des 8 novembre 1822 et 29 octobre 1825.

Lorsqu'une commune demande l'établissement, le rétablissement ou la suppression d'un marché, le préfet doit faire délibérer les communes qui sont le plus voisines ou qui peuvent avoir des relations habituelles de commerce avec le marché dont il s'agit.

Le sous-préfet et le conseil d'arrondissement donnent leurs avis respectifs; il en est de même du conseil général du département; et, comme j'ai pour but de vous l'expliquer, l'intervention du conseil général n'est plus prescrite par une simple circulaire ministérielle; elle est désormais exigée par l'article 6 de la loi du 10 mai 1838.

Sur toute cette instruction, c'est le ministre de l'agriculture et du commerce qui prononce.

La forme d'une ordonnance royale est quelquefois, mais rarement, employée dans cette matière de l'établissement ou de la suppression des marchés.

2° Les *foires* sont de grands marchés, tenus à des époques éloignées, et dans lesquels un plus grand concours de marchandises attire un plus grand nombre d'acheteurs.

Les foires s'établissent ordinairement parmi les populations peu nombreuses et peu riches. Là les marchands sont ambulants: eux seuls servent de liens entre les divers cantons d'une contrée. Ce petit nombre d'hommes laborieux colporte les marchandises d'un lieu à un autre; ils répandent la connaissance, le désir et l'usage des commodités de la vie ou des objets de luxe que comportent les mœurs et les habitudes du

temps. Ces objets sont tels que les donne une industrie peu développée, ou un peu de trafic extérieur que quelques étrangers viennent faire.

Ces marchands ne peuvent être partout à la fois ; il convient de leur assigner des rendez-vous, à des époques fixes, de leur ouvrir des *foires*. L'occasion de quelque fête religieuse, ou telle autre circonstance locale, en détermine l'époque.

Telles sont les causes qui font naître les foires.

Mais ces foires ne sont pas seulement un lieu d'achat et de vente ; elles sont encore un rendez-vous pour le commerce.

Dans les pays dont je parle, il se trouve des marchands qui, n'ayant rien à acheter ni à vendre, viennent y régler leurs comptes avec leurs collègues, liquider et compenser leurs créances et leurs dettes, depuis la dernière foire où ils se sont rencontrés ; ils y font aussi leurs commandes et leurs offres de services, jusqu'à la nouvelle foire ; et quelquefois ils vendent sur simples échantillons.

Les foires ont donc alors un double objet.

Pour la plupart du temps, les désordres et l'incurie de l'administration civile obligent les marchands à se transporter par troupes, afin d'être exposés à moins d'actes vexatoires et à moins de dangers, dans les lieux qu'ils ont à traverser.

Mais, à mesure que la civilisation s'accroît, les chemins s'établissent et deviennent plus sûrs, la police est mieux faite, le simple particulier est mieux protégé dans sa personne et ses biens, les postes aux lettres sont créées, les effets de commerce sont adoptés et mis en circulation ; le transport des marchandises s'effectue avec plus de facilité, de promptitude et moins de frais ; l'usage des commis voyageurs s'introduit. Et, dans cet état, les commerçants vendent et s'approvisionnent, opèrent leurs rentrées et leurs paiements, sans sortir de leurs magasins ou de leurs comptoirs.

Il est donc vrai de dire qu'à mesure que la barbarie disparaît, l'importance et l'utilité des foires disparaissent aussi :

elles appartiennent certainement à un état peu avancé de prospérité publique.

— Sous ce rapport, les marchés diffèrent essentiellement des foires, et ne peuvent être abandonnés de même. Le cultivateur ne peut pas habiter les villes, à poste fixe ; et il lui est commode de trouver un lieu de rendez-vous où il puisse apporter et offrir ses denrées. Il est commode, pour l'acheteur, de les trouver rassemblées, en grande abondance, à jour fixe.

Les marchés au blé, aux poissons, tous ceux où l'on vend des produits dont la valeur est essentiellement variable, ont de plus l'avantage (en offrant des points de réunion à tous ceux qui ont de cette marchandise à vendre et à ceux qui veulent s'en pourvoir) de servir à en fixer *le cours*. Ainsi, dans les achats qui se font hors du marché, on ne risque pas de payer la même marchandise beaucoup au-delà de sa valeur, ni de la vendre beaucoup au-dessous. Or, ces avantages appartiennent à tous les degrés de civilisation de la société.

Il en est de même des foires, considérées comme lieux d'achat et de vente des productions d'un pays. Elles se perpétuent malgré les progrès de civilisation. Ce qui les a fait tomber comme *centres de commerce* ne peut leur nuire comme lieux d'achat et de vente. Les laines, les soies, les fils, les bestiaux, les chevaux, et en général toutes les marchandises encombrantes auront toujours besoin d'un grand marché, dans des localités fixes et à des époques déterminées.

Enfin, quant à leur établissement, je peux répéter ici ce que je vous ai dit des marchés : ce sont les localités qui créent les foires; elles naissent spontanément des ressources et des besoins d'un pays; le gouvernement peut les constater, lorsqu'elles existent; les faire exister sans éléments antérieurs est hors de sa puissance (1).

(1) Voyez *Encyclopédie moderne*, au mot *Marché*; Say, *Cours complet*, t. I, p. 358 et suiv.; et Émile Vincens, *Législation commerciale*, t. I, p. 28 et suiv.

En France, la seule facilité des communications et des correspondances a suffi pour faire tomber les grandes foires qui y existaient autrefois. Toute l'année, à l'époque où nous vivons, et sans se déplacer, les nationaux et les étrangers y font leurs commandes et leurs paiements : aussi les foires qui, autrefois, présentaient les seules grandes occasions de commerce entre les provinces, ou même d'un canton à un autre, ont perdu beaucoup de leur importance, en raison des facilités presque merveilleuses et toujours perfectionnées qui multiplient les communications et les rapports réciproques, causes et effets tout à la fois des progrès du commerce et de l'industrie. Ces foires ne sont plus guère que des habitudes.

L'importance de quelques unes est maintenue par leur rencontre avec la récolte locale de certains produits, comme les laines et les soies. Il y en a de convenables à la vente des bestiaux et des chevaux. On en voit d'assez fréquentées, dans les contrées où le paysan se fait tisserand dans la saison morte, pendant laquelle les travaux agricoles sont suspendus. Les produits de cette industrie temporaire se débitent aux foires voisines et aux époques convenables. Ces foires se soutiennent surtout, quand, à de tels motifs, se joignent l'ancienneté de l'établissement et la coutume de les adopter pour termes et lieux de paiement des engagements d'une contrée : c'est ce qui maintient la foire de *Beaucaire*.

Mais partout des relations libres et suivies font diminuer annuellement la masse des affaires traitées dans ces réunions.

A défaut de grandes foires, les bourgs et les villages s'en disputent de petites.

Ainsi que l'atteste l'arrêté du gouvernement du 7 thermidor an VIII, l'autorité s'est maintenue dans le droit et l'usage de permettre l'établissement des foires ; et, de fait, l'octroi d'une foire se borne maintenant à la permission donnée au maire d'une commune de faire publier que les marchands sont par-

ticulièrement invités à y venir faire *tel jour* ce qui d'ailleurs leur est permis tous les autres jours de l'année.

Du reste, les formalités pour l'établissement, le rétablissement ou la suppression des foires sont absolument les mêmes que celles qui concernent les marchés; il n'y a de différence que dans l'autorité qui statue : pour les marchés, après l'*avis du conseil général* et celui du préfet, il suffit ordinairement d'un arrêté ministériel; pour les foires, il faut toujours une ordonnance royale.

Il en faut une pour le plus petit changement dans la tenue des foires. En effet, une ordonnance royale du 26 novembre 1814 a déclaré « que les foires n'intéressent pas seulement la commune où elles ont lieu, mais celles environnantes ou des départements voisins, qui y apportent leurs denrées et qui viennent y chercher les objets qui leur manquent; qu'elles sont même instituées dans l'intérêt du commerce en général; qu'ainsi le concours du gouvernement et de l'autorité souveraine est indispensable dans les changements de toute nature qui peuvent s'y opérer. »

— Ceci expliqué, jetons un regard en arrière sur l'ensemble de l'article 6 de la loi du 10 mai 1838.

Pourquoi, le législateur a-t-il voulu qu'au lieu d'un *vote*, comme pour les centimes additionnels; ou d'une *délibération*, comme pour les acquisitions, aliénations, échanges de propriétés départementales, et tous les autres cas de l'article 4, le conseil général, dans ceux qui sont prévus par l'article 6, et que je viens de vous expliquer, ne fût appelé à donner qu'un *simple avis?* C'est, que dans ces derniers cas il s'agit, avant tout, d'objets d'*intérêt général*. Vous venez, en effet, de voir dominer cet intérêt général pour l'établissement et la suppression des foires et marchés; vous l'avez également compris pour les changements proposés à la circonscription du territoire des départements, arrondissements, cantons et communes, et à la désignation des chefs-lieux. Bien que quelques intérêts privés

puissent être atteints et blessés par ces mesures, il n'en est pas moins vrai que la raison de décider ne peut être prise, à cet égard, que dans la saine appréciation de l'*intérêt général.*

Il en est encore de même de la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes. Il n'y a, en effet, que les organes habituels de l'intérêt général qui puissent, d'une manière impartiale, statuer sur un tel débat entre des êtres moraux, soumis à leur tutelle. Mais, dans tous ces cas aussi, pour prononcer en connaissance de cause, les délégués de l'administration centrale ont besoin d'être éclairés, et c'est avec raison que la loi a pensé que les meilleures lumières devaient jaillir des *avis* donnés par les conseils généraux.

L'utilité de ces avis est tellement reconnue par la loi, qu'elle autorise, d'une manière générale, l'administration à consulter le conseil général, toutes les fois qu'elle le juge convenable. (*Ib.*, § 4.)

N° 5. *Du conseil général formant des réclamations et des vœux dans l'intérêt du département.*

Je vous ai dit que la quatrième fonction du conseil général consistait dans la faculté d'exprimer son opinion sur la manière d'assurer et d'améliorer les services publics, dans le département.

Cette faculté est écrite dans l'article 7 de la loi du 10 mai 1838 ; il est ainsi conçu :

« Le conseil général peut adresser directement, au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les *réclamations* qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son *opinion* sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département. »

Cet article, ainsi que vous le voyez, renferme deux choses : les *réclamations* et les *opinions émises.*

Il n'est pas inutile de rapprocher, de cette disposition, les termes dans lesquels un droit analogue a été établi pour les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement.

Pour les premiers, la loi du 18 juillet 1837 se borne à dire : « Le conseil municipal peut exprimer son *vœu* sur tous les ob- » jets d'intérêt local. » (Art. 24.)

Pour les seconds, l'article 44 de la loi du 10 mai 1838 statue : « Le conseil d'arrondissement peut adresser directement, au préfet, par l'intermédiaire de son président, son *opinion* sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement. »

Pour les troisièmes, c'est-à-dire pour les conseils généraux, l'article 7, que je viens de vous faire textuellement connaître, ajoute, à la faculté d'exprimer son *opinion* sur l'état et les besoins des différents services publics, la faculté de présenter les *réclamations* qu'il croirait convenables dans l'intérêt spécial du département. Les facultés données par la loi, à ces divers conseils, s'agrandissent donc, à mesure que la hiérarchie s'élève et que les intérêts s'étendent.

La première de ces facultés, pour le conseil général, date de la loi du 28 pluviôse an VIII; suivant l'exposé des motifs de cette loi, elle leur a été accordée, « parce qu'il importe, à un » gouvernement ami de la liberté et de la justice, de connaître » le vœu public et de le puiser à sa véritable source; car l'igno- » rance est, à cet égard, moins funeste que les méprises. Où » peut donc être cette source, si ce n'est dans les réunions des » propriétaires, choisis sur toute la surface du territoire ?... » C'est là sans doute qu'est l'opinion publique, et non dans des » pétitions dont on ne connaît ni les auteurs, ni les provoca- » teurs, ni les véritables motifs. »

Une instruction du ministre de l'intérieur, du 16 ventôse an IX, a ajouté à ces explications celles qui suivent : « Les

mémoires des conseils généraux doivent présenter, à l'administration, non soulement les maux à réparer ou le bien à faire, dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'améliorations et de prospérité générale. »

La nouvelle loi du 10 mai 1838 n'a pas prétendu tracer d'autre mission aux conseils généraux, devenus électifs ; elle a seulement ajouté qu'elle ne les autorisait à émettre d'opinion sur l'état et les besoins des différents services, qu'*en ce qui touche le département.*

Dans la pratique, au surplus, le gouvernement s'empresse lui-même d'appeler les conseils généraux à s'occuper d'objets déterminés, qui sont dans la catégorie indiquée : tels que les enfants-trouvés, les aliénés, les prisons, les biens communaux et beaucoup d'autres.

C'est ainsi même que souvent le gouvernement s'éclaire sur la nécessité de porter des mesures réglementaires ou de présenter aux Chambres des dispositions législatives; et toujours il retire un assez grand fruit de cette nature de communications.

Quant aux *réclamations* à présenter dans l'intérêt spécial du département, elles pourraient porter soit sur la part faite au département dans la répartition du contingent général des contributions directes, soit sur tout autre objet où le conseil général penserait que l'intérêt spécial du département aurait été méconnu, sacrifié ou compromis.

C'est enfin, à l'un et à l'autre titre, la faculté, pour le conseil général, d'exprimer librement sa façon de penser sur l'administration du préfet qui se trouve à la tête du département, et dont il n'aurait nul autre moyen régulier soit de blâmer, s'il y avait lieu, soit de louer (ce qui est bien plus doux) la conduite administrative.

— Ici ne se terminent pas les attributions des conseils généraux ; il en est encore d'autres, d'une importance diverse, qui

sont tracées par les dispositions subséquentes de la loi; et comme elles s'y trouvent disséminées, je crois utile de les recueillir, de les réunir, de vous les présenter et de vous les expliquer, afin qu'elles puissent se classer dans votre esprit, à la suite de celles dont je viens de vous tracer le tableau, et pour que vous puissiez ensuite, avec moi, leur assigner leur véritable caractère. Les études auxquelles nous nous sommes livrés jusqu'ici nous en faciliteront les moyens.

N° 6. *De quelques autres attributions du conseil général.*

La loi du 10 mai 1838 donne donc encore, aux conseils généraux, les attributions suivantes; elles sont établies par quatre de ses articles :

— « Art. 8. Le conseil général vérifie l'état des *archives* et celui du *mobilier* appartenant au département. »

— « Art. 11. Le *budget* du département est présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, et réglé définitivement par ordonnance royale. »

— « Art. 24. Le conseil général entend et débat les *comptes d'administration* qui lui sont présentés par le préfet,

» 1° Des recettes et dépenses, conformément aux budgets du département;

» 2° Du fonds de non-valeurs;

» 3° Du produit des centimes additionnels, spécialement affectés, par les lois générales, à diverses branches du service public.

» Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement, par son président, au ministre chargé de l'administration départementale.

» Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par ordonnances royales. »

— « Art. 26. Le conseil général peut ordonner la *publication* de tout ou partie de ses *délibérations* ou *procès-verbaux*. »

Toutes ces attributions sont, en quelque sorte, la conséquence de celles que je me suis attaché à vous faire connaître depuis quelques séances ; je ne vous offrirai donc, sur chacune d'elles, que les explications qui me paraîtront nécessaires pour vous faire comprendre l'importance de l'intervention des conseils généraux dans ces matières.

Je reprends les objets que je viens d'énumérer.

1° *Des vérifications à faire par le conseil général.*

L'article 8 soumet, à la vérification du conseil général, deux objets distincts : les *archives* spécialement, et le *mobilier* départemental, qui, à la rigueur, aurait pu les comprendre. Il convient donc de diviser notre examen, comme le législateur a lui-même divisé les objets sur lesquels il dispose.

Des archives départementales.

I. Les *archives départementales* ont souvent beaucoup plus d'importance qu'on ne le croit généralement.

Elles se sont formées de deux éléments : d'abord, de toutes les pièces et de tous les papiers que les états provinciaux, les assemblées provinciales, les intendants et subdélégués, durent livrer à l'administration de chaque département, lors de l'établissement du nouveau régime : la loi, en forme de proclamation, du 20 avril 1790, l'avait ainsi ordonné. Les dépôts publics, les chartriers des monastères, les cabinets des amis de l'ancien régime, qui préféraient l'émigration à la patrie, n'ont pas tardé à livrer aux archives départementales un assez grand nombre de titres et pièces appartenant à l'histoire, aux sciences et aux arts, pouvant servir à l'instruction publique, ou bien qui se rattachaient aux domaines nationaux.

Malheureusement, bien des autorités locales, ignorantes ou dominées par la passion politique, n'ont vu, dans ces anciens titres et papiers, que des témoignages du régime féodal ou des vieilleries inutiles, et les ont ou détruits ou négligés de manière à en compromettre l'existence et l'ensemble.

Le second élément de ces archives consiste dans les papiers et registres de l'administration départementale, depuis notre grande révolution de 1790. Cette portion des archives peut aussi, à l'intérêt historique, joindre éventuellement un intérêt particulier pour les familles, ou un intérêt administratif pour l'autorité.

Elle sont longtemps restées dans le désordre; et c'est en vain que l'administration centrale a recommandé, à bien des reprises, à l'attention de l'administration départementale, la bonne tenue et la mise en ordre des archives départementales; c'est en vain qu'elle avait même prescrit des dispositions pleines de sagesse pour assurer la conservation de ces archives et pour faciliter la recherche de toutes les pièces qui s'y trouvaient déposées. (V. circul. du 21 avril 1817, au t. 3, p. 209 du recueil des circul. du ministère de l'intérieur. — Voy. aussi celle du 17 juillet 1829.)

Il y avait donc des obstacles à ce que les instructions de l'autorité supérieure fussent exécutées ?

Le principal obstacle me paraît évident : c'est que, quoique le secrétaire général de la préfecture eût été chargé des archives, il n'y avait pas, dans les préfectures, pour leur conservation journalière, un employé spécial, ayant l'instruction et recevant le salaire convenables pour remplir ces fonctions.

II. La loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale, est venue détruire cet obstacle, en comprenant, par son article 13, § 19, *les dépenses de garde et de conservation des archives du département*, au nombre de ses dépenses ordinaires, c'est-à-dire parmi celles auxquelles il faut nécessairement pourvoir.

La loi, par son silence, a laissé au gouvernement le soin d'assurer, sous sa responsabilité, l'organisation de ce service. Les mesures à prendre, à cet effet, rentraient spécialement dans les attributions du ministre de l'intérieur, qui, par une circulaire aux préfets, du 8 août 1839, a d'abord déterminé quels objets peuvent et doivent être conservés dans les archives départementales, afin d'éviter, sans utilité, leur encombrement; — pris ensuite des dispositions relatives au choix des archivistes, et au moyen de leur assurer des avantages suffisants pour s'en procurer de savants et pour les attacher à leurs fonctions; — ordonné des mesures pour le choix des locaux affectés aux archives; — prescrit enfin l'établissement d'un inventaire, d'après des règles de classement uniforme.

Par suite de l'article 8 de la loi du 10 mai 1838, qui ordonne la vérification de l'état des archives départementales, elles sont soumises à des mesures analogues à celles qui sont ordonnées pour garantir, aux départements, la conservation du mobilier départemental, et que nous allons voir tout à l'heure.

C'est ainsi que le ministre de l'intérieur a prescrit que les préfets, ou un agent placé sous leurs ordres, prissent en charge le mobilier que renferment les archives.

Il a, en outre, été établi, dans la circulaire de 1839, que les archives doivent être visitées, chaque année, par un ou plusieurs membres du conseil général, délégués à cet effet par le conseil, et qui lui font un rapport sur la situation de l'établissement. Ces membres doivent indiquer les abus qu'ils auraient pu remarquer, et les améliorations qu'ils croiraient utile d'introduire.

Ce rapport ne dispense pas le préfet de faire, au conseil général, toutes les communications qu'il croit nécessaires concernant les archives.

Enfin, le préfet doit aussi adresser, chaque année, au ministre de l'intérieur, dans l'intervalle de la session du conseil

général au 1er janvier, un rapport spécial pour lui faire connaître la situation des archives de son département. De cette manière, le ministre peut s'assurer si les travaux exécutés pour le classement et la conservation des documents que ces dépôts renferment, répondent aux sacrifices imposés aux départements.

Ce qu'il m'importait surtout de vous montrer, en ce moment, c'était la nature et l'utilité de l'intervention du conseil général dans la vérification de l'état des archives du département. Sa surveillance peut avoir beaucoup d'efficacité ; et, à la rigueur, ce que le ministre a recommandé de faire opérer par des délégués du conseil, pourrait s'effectuer par le conseil général tout entier, s'il le jugeait convenable, et si, au fond, une vérification faite par un si grand nombre de personnes pouvait être efficace.

Mobilier départemental.

I. Le *mobilier départemental* a un autre genre d'importance : les archives ont ou peuvent avoir une grande valeur historique; le mobilier appartenant aux départements a une valeur pécuniaire qui exige les soins du conseil général. Cette valeur est bien inférieure à celle du mobilier qui appartient l'État, mais elle tend à s'accroître. Sans doute, les départements ne possèdent pas, comme l'État, un immense matériel et de précieux dépôts de matières premières, destinées aux grands services publics, et principalement à ceux des administrations de la guerre, de la marine, et des postes; ils n'entretiennent pas de vastes ateliers, tels que ceux du timbre, les manufactures de tabac et les poudreries; mais, à l'instar de l'État, les départements possèdent :

Un mobilier assez considérable affecté à certains fonctionnaires ou à certaines administrations,

Des archives,

Des bibliothèques,

Des collections d'objets d'art et de science.

La loi ne s'est occupée que des deux premières portions de cette richesse mobilière. Déjà je viens de vous entretenir de ce qui concerne les archives; il me reste à vous exposer les règles relatives au mobilier proprement dit.

Les autres parties du mobilier général sont gérées comme les autres propriétés départementales, et d'après les règles que je vous ai exposées, ou du moins selon des principes qui ont avec elles beaucoup d'analogie.

Le *mobilier* qui appartient aux départements est celui qui garnit :

Les préfectures,

Les bureaux des sous-préfectures,

Les écoles normales primaires,

Certains palais de justice,

Certaines prisons,

Certains hospices et asiles,

Les cours d'accouchement.

Il embrasse enfin une partie du mobilier des archevêchés et évêchés, qui est la propriété des départements.

Je vais vous exposer rapidement la nature de chacune de ces divisions du mobilier départemental.

II. La loi du 10 mai 1838, qui nous occupe en ce moment, comprend, par son article 12, § 4, parmi les dépenses ordinaires des départements, « *l'ameublement et l'entretien* du » mobilier de l'hôtel de préfecture, et des bureaux de sous- » préfecture. »

Mais en quoi doit consister le mobilier des préfectures?

D'après le décret du 25 mars 1811, qui a réglé cette matière, le mobilier légal des préfectures, à la charge des départements, se compose :

1° Des meubles meublants servant à la représentation, qui

garnissent les salons de réception, la salle à manger, les salles d'audience et le cabinet du préfet;

2° De l'ameublement d'un appartement d'honneur;

3° De meubles nécessaires aux salles des séances du conseil général, du conseil de préfecture et des bureaux.

L'entretien de ce mobilier et son renouvellement, qui en est en quelque sorte une partie, est à la charge des départements.

Toutes les préfectures doivent avoir un inventaire estimatif et un inventaire descriptif de leur mobilier; ces deux inventaires sont, d'ailleurs, soumis à un récolement, chaque année, et à chaque mutation de préfet; enfin les accroissements et réductions du mobilier, survenus dans l'intervalle de deux récolements successifs, doivent être consignés sur les deux inventaires.

C'est au moyen de ces inventaires et de leur récolement que le conseil général peut accomplir le devoir, qui lui est tracé par l'article 8 de la loi du 10 mai 1838, de procéder à la vérification de l'état du mobilier de la préfecture, comme de tous les autres qui sont la propriété du département. (Voyez décret du 25 mars 1811, articles 6, 7 et 8; ordonnances royales du 17 décembre 1818, articles 2 et 5, et 3 février 1830.)

III. L'ameublement des hôtels de sous-préfecture est à la charge des sous-préfets; quant à l'amemblement et à l'entretien du mobilier des bureaux de sous-préfecture, ils sont compris dans les dépenses ordinaires des départements, par la loi du 10 mai 1838, article 12, § 4. A cela se bornent les dispositions légales. Dans le silence du législateur sur tout le reste, des instructions du ministre de l'intérieur, en date du 26 juillet 1838, ont d'abord rappelé aux préfets que le mobilier accordé par la loi, aux sous-préfets, ne doit pas comprendre des meubles d'un usage personnel et domestique, ou de représentation, et ont déterminé les seuls objets qui doivent y entrer, et qui ne sont que de travail.

L'entretien de ce mobilier est porté au budget départe-

mental, et ne doit pas excéder le 20e de la valeur de ce mobilier.

Les allocations pour le mobilier des bureaux des sous-préfectures sont votées par les conseils généraux, sur la proposition des préfets, d'après la demande des sous-préfets et l'avis des conseils d'arrondissement.

Du reste, les règles adoptées pour la conservation du mobilier des préfectures s'appliquent au mobilier des bureaux des sous-préfectures. Il y a un inventaire et un récolement qui s'opère annuellement et à chaque mutation de sous-préfet.

Le conseil général y prend la même part que pour le mobilier des préfectures.

IV. La loi du 28 juin 1833, sur l'instruction primaire, dispose, par son article 11, que tout département est tenu d'entretenir une école *normale primaire*, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements.

Ces écoles, étant à la fois des établissements d'instruction et des pensionnats, exigent, sous ce double rapport, un mobilier assez considérable.

Chaque année, le ministre de l'instruction publique est informé des besoins de chaque établissement, sous le rapport du mobilier, par les demandes du directeur de l'école, accompagnées des avis de la commission de surveillance, du conseil académique, et du recteur de l'académie. Des instructions sont ensuite adressées par le ministre au préfet, relativement aux propositions que ce magistrat doit faire dans le budget départemental, qu'il soumet à la délibération du conseil général, dans sa session annuelle. Habituellement, ces conseils pourvoient, d'une manière libérale, à tous les besoins de ce genre.

Quant à la conservation du mobilier, le ministre de l'instruction publique a recommandé qu'il fût dressé un inventaire pour chaque établissement, et il se fait rendre compte de l'accomplissement de cette formalité. Il y a un récolement tous

les ans, et, en outre, en cas de mutation du directeur, sous la responsabilité duquel on a dû placer la garde du mobilier.

C'est encore à ces récolements qu'intervient, chaque année, le conseil général, pour accomplir le vœu de l'article 8 de la loi du 10 mai 1838.

V. Le n° 8 de l'article 12 de cette même loi du 10 mai 1838 range, parmi les dépenses ordinaires des départements, « le *mobilier des cours et tribunaux.* » C'est encore là une des parties du mobilier départemental, dont le conseil général doit vérifier l'état.

Mais quels sont ces cours et tribunaux?

Dans le silence de la loi sur ce nouveau point, le ministre de l'intérieur a déterminé que le mobilier qui se trouve ainsi à la charge des départements est celui des cours royales, des tribunaux de première instance ou d'arrondissement et des tribunaux de commerce. Les justices de paix n'ont pas été mentionnées ici, parce que, d'après l'article 30, n° 10, de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, l'achat et l'entretien du mobilier des justices de paix doivent être faits par les communes chefs-lieux de canton. Cette charge est, pour les communes, une compensation de l'avantage qu'elles ont d'être chefs-lieux.

Le même motif paraît avoir déterminé le ministère de l'intérieur à faire supporter exclusivement, par le département où siége la cour royale, la dépense du mobilier de cette cour.

VI. Le n° 6 de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 a compris, parmi les dépenses obligatoires des départements, « *les dépenses ordinaires des prisons départementales.* »

Les prisons départementales sont de trois sortes : la *maison d'arrêt*, la *maison de justice*, et la *maison de correction.*

Les deux premières sont destinées aux détenus non encore jugés, c'est-à-dire la maison d'arrêt aux simples prévenus, et la maison de justice aux prévenus renvoyés devant la cour d'assises. La troisième prison, c'est-à-dire la maison de correc-

tion, est destinée à ceux qui sont condamnés à moins d'un an d'emprisonnement.

Les dépenses de ces prisons départementales embrassent :

Les frais d'administration, tels que les traitements des aumôniers, des officiers de santé et des concierges, et le salaire des gardiens et autres préposés; la nourriture, le coucher, l'habillement et l'entretien de tous les détenus; le loyer et l'entretien des bâtiments; les frais de translation des prisonniers d'une prison départementale à une autre; les frais de translation des condamnés aux travaux forcés; les frais de greffe; les frais d'inhumation des détenus décédés; les frais de chauffage et d'éclairage des corps-de-garde établis près des prisons.

De ces dépenses, trois seulement entraînent un mobilier ou matériel : ce sont le coucher, l'habillement et le service de santé. Ce mobilier ou matériel fait partie du *mobilier départemental*, dont la loi du 10 mai 1838 prescrit au conseil général de vérifier l'état.

VII. L'article 1[er] de la loi du 30 juin 1838, sur les aliénés a disposé : « que chaque département est tenu d'avoir un *établissement public*, spécialement destiné à recevoir et soigner » les *aliénés*, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement » public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre dé» partement. »

Or, tous les établissements départementaux, créés d'après le vœu de cette loi, ont un mobilier assez considérable; quelques uns ont, en outre, des dépôts de matières premières, qui sont livrées à des ateliers, formés dans leur intérieur, pour confectionner des vêtements et autres objets à l'usage de l'établissement.

Ces asiles ne sont pas les seuls établissements de bienfaisance qui soient entretenus par les départements; il en existe encore qui ont des destinations diverses et qui sont de véritables hospices.

L'achat et l'entretien de leur mobilier est également une dépense départementale.

C'est le mobilier de tous ces établissements, soit asiles, soit hospices, dont les conseils généraux doivent encore vérifier l'état.

VIII. L'administration centrale a, depuis longtemps déjà, encouragé l'établissement, dans les départements, *de cours destinés à l'instruction d'élèves sages-femmes.*

Lorsque les conseils généraux consentent à doter leurs départements de cette utile institution, ils portent, au budget facultatif, le crédit nécessaire pour les dépenses du personnel et du matériel.

Comme il s'agit ici d'une dépense purement facultative, on conçoit que l'administration supérieure se soit abstenue de régler la composition du mobilier, qui, généralement du reste, doit être peu considérable.

Et c'est sans doute aussi à cause de la faible importance de ce mobilier, qu'on a négligé de prescrire des règles pour sa conservation.

Malgré l'absence de ces règles, il suffit que ce mobilier fasse partie d'un mobilier départemental, pour que le conseil général vérifie son état, toutes les fois qu'il le trouve convenable.

IX. La dépense du mobilier des *archevêchés* et *évêchés* a été jusqu'en 1825, à la charge des départements. Après la création du ministère des affaires ecclésiastiques, par l'ordonnance royale du 26 août 1824, cette dépense a été portée dans le budget de l'État, qui, par suite, a été considéré comme propriétaire du mobilier légal, tel qu'il a été déterminé par une ordonnance royale du 7 avril 1819. Les départements ont été déclarés propriétaires seulement des parties d'ammeublement qui ont été acquises sur les fonds votés par les conseils généraux, depuis 1819, en augmentation du mobilier légal. (Voyez Ordonnance royale du 4 janvier 1832, article 3.)

Et c'est pour cela qu'en soumettant ce mobilier *extrà-légal*,

comme le mobilier *légal*, propriété de l'État, à des récolements annuels ou extraordinaires, en cas de vacance du siége, il a été établi par l'article 3 de l'ordonnance royale du 4 janvier 1832, que les *conseils généraux* peuvent, dans ce cas, déléguer un ou deux de leurs membres, pour assister au récolement des objets appartenant aux départements.

— Tel est l'ensemble des règles relatives à la vérification de l'État des *archives* et du *mobilier départemental* par le conseil général; et cette attribution me semble n'être autre chose qu'une conséquence du principe posé dans le § 4 de l'article 4, que je vous ai déjà expliqué.

Le conseil général ayant le droit de délibérer *sur le mode de gestion des propriétés départementales*, et les archives et le mobilier, que nous venons de passer en revue, faisant incontestablement partie des propriétés départementales; il est tout simple que le conseil général vérifie l'état de ces deux sortes de propriétés, afin de s'assurer si le mode de gestion que suit le préfet à leur égard est convenable, et s'il doit être continué ou modifié.

2° *Du budget départemental.*

I. Je dois en dire autant de la *délibération* que le conseil général est appelé à porter au sujet du *budget départemental*, par l'article 11 de la loi du 10 mai 1838. Je vous ai montré, par l'explication détaillée des attributions énumérées dans l'article 4 et dans quelques autres encore, que ce conseil doit délibérer sur tous les éléments du budget; le budget ne doit, en quelque sorte, être que le miroir fidèle de toutes ces délibérations partielles : c'est par voie de conséquence forcée que le législateur a écrit que le conseil général *délibère le budget départemental.*

Au surplus, je vous dirai quelques mots de ce budget.

Il est divisé en deux sections. (*Ib.*, art. 11.)

La première comprend les dépenses *ordinaires*, déterminées par l'article 12 de la loi. Les ressources destinées à y pourvoir sont spécifiées par l'article 13.

La *seconde section* comprend les dépenses facultatives, d'utilité départementale. (*Ib.* art. 16.)

L'article 17 de la loi détermine les ressources au moyen desquelles il est pourvu aux dépenses pórtées dans cette seconde section.

Aucune dépense *facultative* ne peut être inscrite dans la première section du budget; mais les dépenses classées comme *ordinaires* peuvent être portées par le conseil général, dans la seconde partie du budget, c'est-à-dire parmi les dépenses *facultatives*. (*Ib.*, 16.)

L'administration supérieure n'a pas le droit d'inscrire une dépense dans cette seconde section du budget départemental; elle ne peut contenir que les dépenses que le conseil général y a portées; et celles-là même ne peuvent être ni *changées* ni *modifiées* par l'ordonnance royale qui règle le budget. (*Ib.*, 18.)

En langage de comptabilité, *changer* c'est transporter une allocation à une autre destination; *modifier*, c'est diminuer ou augmenter une allocation.

L'ordonnance royale qui règle le budget départemental ne peut faire ni l'une ni l'autre chose. Le gouvernement a donc peu d'autorité sur la section des dépenses facultatives; il peut refuser son approbation à celles qui lui paraissent mauvaises, c'est-à-dire dépourvues du caractère d'*utilité départementale*, qui est le vœu de la loi elle-même; mais le gouvernement n'a le droit ni d'en inscrire d'office aucune, ni de les transporter d'un chapitre dans un autre, ni de les réduire ou de les augmenter.

Enfin des *sections particulières* doivent comprendre les dépenses imputées sur des centimes *spéciaux* ou *extraordinaires*, dont je vous ai défini le caractère. (*Ib.*, 19.) Mais la loi veut qu'aucune dépense ne puisse être imputée, dans ces sections, que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir. (*Ib.*, *ib.*)

Ces ressources sont donc toutes *spéciales*, et la règle de cette spécialité ne doit être enfreinte ni par le conseil général ni par le préfet, comme nous allons le voir.

3° *Des comptes d'administration du préfet.*

I. L'article 24 de la loi du 10 mai 1838 déclare que le conseil général entend et débat les *comptes d'administration* qui lui sont présentés par le préfet.

A l'occasion de l'administration des maires et des attributions des conseils municipaux, je vous ai déjà fait comprendre quels sont le caractère et l'importance de cette espèce de compte d'administration. Le préfet doit le rendre au conseil général, de la même manière que le maire le doit au conseil municipal.

Ce compte d'administration doit toujours, comme celui du maire, être précédé d'un *compte moral*, qui n'est autre chose qu'un exposé rapide et complet des faits administratifs qui s'appliquent aux dépenses de l'exercice. Il faut que, par cet exposé, les préfets donnent une juste appréciation de l'économie, de l'ordre, de la prévoyance avec lesquels ils ont dû agir pour l'accomplissement de ces dépenses, afin que les améliorations obtenues en préparent de nouvelles; que la connaissance des fautes, s'il en a été commis, ait aussi son utilité, et que ces comptes soient non seulement la justification et le contrôle des budgets auxquels ils se rapportent, mais servent d'introduction aux budgets qui doivent leur succéder.

II. Quant au *compte d'administration* proprement dit, il est assujetti à des formes qui sont calquées sur celles du budget départemental, afin d'en rendre la concordance plus facile à saisir. (V. l. 29 janvier 1831, art. 11.)

Pour qu'ils puissent être facilement rendus, il est tenu, dans chaque préfecture, un journal et un grand-livre où sont consignées sommairement toutes les opérations financières

concernant la fixation des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement; et ces opérations sont, en même temps, décrites avec détail, dans les livres ou registres auxiliaires, déterminés suivant la nature et l'importance des diverses parties du service.

Ce compte doit présenter le tableau des *recettes et dépenses*, conformément au budget départemental.

La mission du conseil général est de vérifier si les crédits votés au budget ont été employés conformément aux allocations déterminées.

C'est dans cette vérification que réside principalement le pouvoir attribué au conseil général sur le compte d'administration du préfet, ordonnateur des dépenses.

Il faut bien remarquer, en effet, que les ordonnateurs ne sont pas des comptables, dans le sens propre et légal de ce mot. Il y a même, et avec raison, incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur et celles de comptable. (Ordonnance 14 septembre 1822, art. 17. — Voy. ci-après, *Cour des comptes.*)

Il suit de là que les ordonnateurs n'ont d'autres comptes à rendre que ceux qui présentent la justification de l'emploi, conformément aux allocations *spéciales*, des crédits qui ont été mis à leur disposition.

Le principe de la *spécialité*, qui sert de base à la comptabilité de toutes les dépenses publiques, est établi dans l'intérêt des ordonnateurs, des assemblées délibérantes et des contribuables.

La stricte observation de ce principe offre aux ordonnateurs une sauvegarde qui met leur responsabilité à l'abri de tout reproche.

Les assemblées délibérantes s'en servent comme du moyen le plus efficace pour vérifier et contrôler les dépenses faites; et les contribuables y voient la meilleure garantie du bon emploi des impôts qu'ils acquittent.

III. Le droit du conseil général, sur les comptes présentés par le préfet, consiste donc principalement dans la comparaison à établir entre les crédits accordés par les budgets, et l'emploi qui a dû en être fait, *conformément à la spécialité du vote.*

En conséquence, lorsque le conseil s'aperçoit que des fonds ont été détournés de leur affectation spéciale, il peut, si le détournement lui paraît préjudiciable aux intérêts du département, rejeter la dépense faite sans autorisation préalable, demander qu'elle soit laissée à la charge du préfet qui l'a ordonnancée, et réclamer le rétablissement des fonds, conformément *à la spécialité* du crédit ouvert.

Toutefois, le pouvoir du conseil général, à cet égard, ne s'exerce souverainement qu'en ce qui concerne les dépenses *facultatives* et *extraordinaires*, parce que ces dépenses doivent toujours être acquittées conformément aux allocations qu'il a votées.

Quant au budget des dépenses *ordinaires*, le ministre seul a le droit de décider en dernier ressort, et quel que soit l'avis du conseil général, si les changements d'affectation des fonds, opérés par le préfet, doivent être maintenus ou annulés.

Il me reste une dernière remarque à faire *sur toutes les parties* du compte du préfet: c'est que le conseil général n'a point à s'occuper de la validité des paiements effectués par les receveurs généraux des finances, qui sont tout à la fois les receveurs des deniers de l'État et les receveurs des fonds du département. La validité des paiements faits par ces receveurs généraux, en cette dernière qualité, regarde le ministère des finances et la Cour des comptes, qui sont chargés d'examiner et d'apurer les opérations des vrais comptables (1).

IV. Après les recettes et les dépenses, le compte d'adminis-

(1) Voyez *De l'organisation et des attributions des conseils généraux*, par M. Dumesnil, pages 469 et 470.

tration des préfets doit présenter l'état de distribution du *fonds de non-valeurs*.

Le principal des contributions directes ne se recouvre pas toujours en entier; il y a des cotes individuelles qui sont irrécouvrables; il est nécessaire quelquefois de faire des remises, d'accorder des modérations aux contribuables malheureux; enfin il leur est accordé des secours en cas de grêle, de gelée, d'incendie, d'inondation ou autres accidents fortuits et calamiteux.

Ce qu'en finances on appelle *fonds de non-valeurs* se compose de sommes votées pour couvrir ce déficit dans le recouvrement de l'impôt direct.

Ce fonds est le produit de *centimes additionnels spéciaux*, que je vous ai déjà signalés, et que la loi place en partie à la disposition des préfets, et en partie à la disposition des ministres des finances et de l'agriculture.

Des ordonnances royales répartissent, chaque année, ce fonds de non-valeurs. Un tiers seulement, résultant des sommes imposées dans chaque département, est mis à la disposition des préfets.

La délibération du conseil général, sur ce point, a pour objet de vérifier si la distribution de ce fonds a été faite conformément aux prescriptions de la loi (1).

V. Il doit enfin être justifié, par le compte d'administration du préfet, de l'emploi *du produit des centimes additionnels spécialement affectés, par les lois générales, à diverses branches du service public.*

Les diverses branches du service public, ainsi indiquées par les lois, sont :

1° Le cadastre,

2° L'instruction primaire,

3° Les chemins vicinaux.

(1) Voyez *Ib.*, pages 475 et 476.

Quelques brèves explications doivent vous être offertes sur chacun de ces points.

1° La loi du 31 juillet 1821 ayant limité l'objet *du cadastre* à la recherche des éléments de la répartition individuelle de l'impôt foncier, le cadastre est, dès cette époque, devenu une dépense départementale : auparavant, elle était générale.

Cette loi, après avoir posé ce principe, avait autorisé les conseils généraux à voter annuellement, pour subvenir aux frais des opérations cadastrales, des impositions dont le montant ne pouvait pas excéder 3 centimes du principal de la contribution foncière. Satisfaisant aux demandes réitérées des départements, qui désiraient activer ces opérations, la loi du 2 août 1829 a, par son article 4, autorisé les conseils généraux à élever de 3 à 5 le nombre des centimes qui pourraient être affectés aux besoins du cadastre.

Mais les opérations du cadastre n'étant pas également avancées dans tous les départements, au moment où l'on prenait la résolution d'en faire une charge départementale, et d'ailleurs tous les départements ne pouvant pas disposer des mêmes ressources, la loi a établi, indépendamment des centimes votés par les conseils généraux des départements, *un fonds commun national*, destiné à venir au secours des départements qui ne trouveraient pas, dans leurs ressources particulières, les moyens de subvenir à toutes les dépenses que ces travaux exigent. (L. 31 juillet 1821, art. 21.)

Ce fonds commun est de 1 million par an. Mais, sur ce million, la moitié seulement est employée à la confection même du cadastre. Les 500 autres mille francs, conformément à l'ordonnance royale du 2 février 1825, servent à payer les frais des mutations annuelles, qui, précédemment, étaient à la charge des communes.

Le fonds commun (pour la partie affectée aux opérations cadastrales) est distribué aux départements nécessiteux, en proportion des fonds que les conseils généraux ont eux-mêmes

votés (L. 31 juillet 1821, art. 21) : c'est un moyen de stimuler ces conseils.

Le fonds commun est réparti, par le ministre des finances, d'après les besoins et les droits reconnus de chaque département. (Ordonnance royale du 3 octobre 1821, art. 16.)

Le préfet doit compte des sommes allouées à son département, dans la distribution annuelle de ce fonds commun.

Il est soumis annuellement par lui au conseil général. (L. 31 juillet 1831, art. 21.)

2° La deuxième branche de service public, pour laquelle des centimes spéciaux sont créés, comprend *les écoles primaires normales.*

La loi du 28 juin 1833, sur l'instruction primaire, met, en effet, à la charge des départements, les dépenses des *écoles normales primaires*, et elle appelle les conseils généraux à délibérer sur les moyens d'y pourvoir.

Ils y pourvoient par une *imposition spéciale.*

Cette imposition, qui doit être autorisée, chaque année, par la loi de finances, ne pouvait, dans l'origine, excéder 2 centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière. (L. 28 juin 1833, art. 13.) Mais diverses lois de finances, et notamment celle du 18 juillet 1836, article 3, sans augmenter ce maximum, en ont étendu la perception aux quatre contributions directes.

Si les centimes ainsi imposés ne suffisent pas, il est pourvu au déficit par une subvention prélevée sur le crédit porté annuellement au budget de l'État, pour l'instruction primaire. (*Ib.*, art. 12.)

En cas de refus du conseil général de voter les centimes spéciaux dont il s'agit, ils seraient imposés d'*office* par ordonnance royale.

Cette règle est digne de remarque, en ce qu'elle est une exception à la règle plus générale qui (je vous le disais, il y a quelques instants) ne permet pas au gouvernement d'imposer

des centimes spéciaux extraordinaires. Le motif de cette exception est que la loi du 28 juin 1833 a fait, des dépenses de l'instruction primaire, une charge *obligatoire*, dont il n'est pas permis aux départements de s'affranchir.

C'est de ce fonds, ainsi voté par le département, que le préfet doit compte au conseil général.

3° La dernière branche de service public pour laquelle les lois aient autorisé des centimes additionnels spéciaux, à voter par les départements, est celle des *chemins vicinaux*.

L'article 8 de la loi du 21 mai 1836 est ainsi conçu :

« Les chemins vicinaux de grande communication, et dans » des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, » pourront recevoir des subventions sur les fonds départe- » mentaux.

» Il sera pourvu à ces subventions au moyen des centimes » facultatifs ordinaires du département, et de *centimes spéciaux*, » votés annuellement par le conseil général.

» La distribution des subventions sera faite, en ayant égard » aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, » par le préfet, qui en rendra compte, chaque année, au con- » seil général. »

Ces dispositions sont claires, et n'ont pas besoin de commentaire. L'instruction ministérielle du 24 juin 1836, publiée pour l'exécution de cette loi, a tracé aux préfets des règles fort sages pour l'établissement de cette portion de leurs comptes d'administration.

VI. Ainsi en résumé, justification des recettes et des dépenses, conformément au budget départemental; — distribution des fonds de non-valeurs; — emploi des centimes spéciaux, affectés par les lois générales aux opérations cadastrales, aux dépenses de l'instruction primaire, aux subventions destinées aux chemins vicinaux : — telles sont les obligations à accomplir par le préfet, dans le compte d'administration qu'il rend annuellement au conseil général du département, et que celui-

ci *entend* et *débat*, c'est-à-dire critique et redresse au besoin, ou bien approuve.

Toutes les observations qu'il pourrait, en outre, lui suggérer, sur l'ensemble ou quelque détail important de l'administration du préfet, peuvent être adressées, directement, par son président, au ministre chargé de l'administration départementale. (Loi 10 mai 1838, art. 24.)

4° Publication des Procès-verbaux.

I. Il ne me reste plus que quelques mots à vous dire sur une dernière attribution du conseil général de département.

L'article 26 de la loi du 10 mai 1838 s'est occupé de la *rédaction des procès-verbaux* des délibérations des conseils généraux; il veut que ces procès-verbaux se bornent à contenir l'analyse de la discussion; il défend d'y insérer le nom des membres qui ont pris part à cette discussion.

Ce sont ces procès-verbaux, rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance, dont la loi permet aux conseils généraux, *d'ordonner la publication*, ou bien celle de *tout ou partie des délibérations* qui sont la suite des discussions.

Il était à craindre que, s'il eût été permis aux conseils généraux de faire publier les discussions elles-mêmes, avec les noms des opinants, quelques uns des membres de ces conseils n'eussent pris habituellement la parole pour se faire entendre plus tard au dehors; qu'il ne s'élevât, peu à peu, dans le sein des conseils généraux, de petites tribunes, à l'instar de celles de nos chambres législatives; que la politique ne tardât pas à envahir un champ uniquement réservé *pour la pratique des affaires administratives*, et que la passion ne détournât du soin des vrais intérêts confiés aux conseils généraux de département, dont les fonctions sont dépourvues de tout caractère politique.

En prenant les mesures que je viens de vous faire connaître, la loi paraît avoir tracé des règles sages : elle a permis de publier tout ce qu'il est vraiment utile de savoir, et elle a écarté tout ce qui ne serait porté à la connaissance du public que pour satisfaire l'esprit du parti ou l'amour-propre des orateurs. (Voyez *Duvergier*, notes sur l'art 26 de cette loi.)

II. Quel est maintenant le caractère des actes des conseils généraux, dans les différentes matières où je vous ai montré que l'intervention de ces conseils est encore nécessaire?

La première attribution consiste dans une simple *vérification*. Mais, sous cette expression, se cache l'exercice d'un véritable pouvoir, pouvoir de contrôle et de surveillance, qui se rattache nécessairement à la bonne gestion, à la conservation des propriétés départementales.

La deuxième attribution consiste dans le *vote du budget* départemental, et la délibération du conseil général par laquelle ce budget est arrêté a pour but de reconnaître si ce tableau des recettes et dépenses du département est conforme aux délibérations partielles du conseil général, sur chacun des chapitres qui s'y trouvent inscrits. C'est ici l'exercice d'un véritable pouvoir, dont le contrôle est toutefois remis par les lois, à l'autorité administrative supérieure, dans de certaines limites légales.

La troisième attribution, celle par laquelle le conseil général est appelé à *entendre et débattre le compte d'administration du préfet*, est une conséquence du pouvoir de surveillance qu'il appartient aux mandataires des électeurs départementaux d'exercer sur l'emploi des sommes votées pour les dépenses du département; et je vous ai fait remarquer que ce pouvoir est plus ou moins étendu, selon qu'il s'agit de dépenses facultatives et extraordinaires ou de dépenses ordinaires, c'est-à-dire obligatoires; quant à ces dernières, la décision définitive n'appartient qu'à l'autorité supérieure.

La quatrième et dernière attribution, celle par laquelle les conseils généraux statuent sur la *publication de leurs travaux*,

est l'exercice d'un pouvoir souverain, qui ne doit toutefois s'exercer que dans les limites étroites que le législateur lui-même a posées.

Tel est l'ensemble et le caractère des attributions des conseils généraux de département.

§ II. *Des conseils de préfecture.*

Je vais, d'abord, vous exposer le but de leur institution, et ensuite les attributions consultatives qui leur sont conférées.

Il faut bien prendre garde de confondre le *conseil général* avec le *conseil de préfecture :* celui-là est purement temporaire; celui-ci est permanent; il a, d'ailleurs, ainsi que je vais vous l'expliquer, une mission toute différente.

Art. Ier. *But de l'institution des conseils de préfecture.*

I. Lorsque, dans la première partie de ce cours, je vous ai exposé l'organisation générale de notre administration départementale, je vous ai fait connaître la disposition de l'article 2 de la loi du 28 pluviôse an 8, qui l'a établie; je crois devoir aujourd'hui vous en reproduire les termes :

« Il y aura, dans chaque département, un préfet, un conseil » de préfecture et un conseil général de département, lesquels » rempliront les fonctions exercées maintenant par les admi- » nistrations et commissaires de département. »

Après avoir décrété cette organisation en principe, le législateur s'est occupé de faire, entre les trois autorités qu'il venait de créer, le départ des attributions qu'exerçaient auparavant les autorités qu'elles étaient destinées à remplacer.

Voici donc la division remarquable, établie par la loi.

« Le préfet sera seul chargé de l'administration. » (Art. 3.)

« Le conseil général de département fera la répartition des » contributions directes entre les arrondissements commu- » naux du département, etc. » (*Ib.*; art. 6.)

Enfin, « le conseil de préfecture prononcera sur le contentieux de diverses matières d'administration. » (*Ib.*, art. 4.)

De telle sorte qu'après avoir reconnu, dans l'administration départementale, trois services distincts, à savoir :

L'administration proprement dite,

La répartition des contributions entre la masse et les individus,

Et le jugement du contentieux, dans d'importantes parties de l'administration,

Le gouvernement lui-même, dans l'exposé des motifs du projet de loi, qui n'a subi aucune modification devant les chambres législatives de ce temps, exprimait :

« Qu'il remettait l'administration, proprement dite, à un seul magistrat, dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir, au préfet, au sous-préfet, au maire;

» Qu'il remettait la seconde fonction à des conseils de département, à des conseils d'arrondissement communaux, et à des répartiteurs municipaux;

» Qu'il remettait, enfin, la troisième fonction à un conseil de préfecture;

» Que l'analyse des fonctions qui sont de l'essence de l'administration, proprement dite, montrait suffisamment à quel point il est nécessaire qu'une même volonté les exerce, si l'on veut qu'elles aient de l'accord, et par leur accord une force suffisante pour atteindre leur but;

» Que l'objet de la création des conseils généraux de département et d'arrondissements communaux était essentiellement d'assurer l'impartialité de la répartition entre les arrondissements, villes, bourgs et villages du département, et de concilier la confiance publique à ces opérations d'où dépend l'équité de l'assiette (de l'impôt) sur les particuliers ;

» Qu'enfin remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture avait paru nécessaire : pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et

des avis de bureaux ; — pour donner à la propriété, dans ses relations avec l'administration, des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ; — et pour procurer, enfin, tout à la fois, à l'intérêt particulier et à l'intérêt public, la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme (1). »

Voilà, avec une grande fidélité, le système de l'organisation administrative des départements de la France, tel qu'il avait été conçu par le gouvernement, et tel qu'il est sorti de la volonté des législateurs de l'an VIII.

II. Je vous ai déjà, avec tous les développements nécessaires, analysé, expliqué les diverses fonctions des préfets, uniques agents directs de l'administration centrale à la tête de chaque département.

Je viens de vous exposer celles des conseils généraux, délégués de la loi pour la répartition de l'impôt, et mandataires des citoyens pour la gestion des intérêts départementaux. Il me reste à vous présenter le tableau des attributions des conseils de préfecture, et j'aurai soin ensuite de vous expliquer leur organisation, en quelques mots.

Quant à leurs attributions, je me hâte de vous prévenir que ce n'est pas à titre de juges du contentieux de l'administration, de tribunaux appartenant à la sphère administrative, que j'ai, en ce moment, à vous en entretenir : cette exposition viendra plus tard, dans la troisième et dernière partie de mon cours de cette année. Nous suivons, vous le savez, la série hiérarchique des *conseils administratifs :* c'est donc à titre de *conseils de l'administration préfectorale* que je dois vous signaler, quant à présent, les fonctions des conseils de préfecture.

(1) Voir l'*Exposé des motifs de la loi*, par M. Rœderer, orateur du gouvernement, dans la séance du 18 pluviôse an VIII, t. XXI de la collection générale du *Moniteur*, p. 553.

Art. II. *Des conseils de préfecture, comme conseils de l'administration préfectorale.*

I. Les conseils de préfecture ont, en effet, reçu, des lois de notre pays, la mission d'éclairer, par *leurs avis*, les préfets, dans des circonstances déterminées. On ne peut pas dire, avec certitude de succès dans la démonstration, qu'ils tiennent cette mission de la loi de leur institution même; aucun article de la loi du 28 pluviôse an VIII ne la leur attribue; et nul passage, si bref qu'il soit, de l'exposé des motifs et des rapports qui ont précédé l'adoption de la loi, ne fait présumer que telle a été, en effet, l'intention du législateur. On ne songeait alors, en ce qui concerne la création des conseils de préfecture, qu'à séparer le contentieux administratif, de l'administration proprement dite, c'est-à-dire de cette portion des pouvoirs administratifs qui a pour objet d'agir ou de procurer l'action des lois sur les citoyens; on ne se proposait que de créer une autorité distincte pour statuer sur les litiges administratifs.

Ce n'est donc pas dans la loi organique du 28 pluviôse an VIII qu'il faut chercher la source des *pouvoirs consultatifs*, exercés par les conseils de préfecture; mais bien plutôt dans la nature des choses et dans la force des organisations antérieures.

Il faut ici, en effet, remonter aux principes généraux que je vous ai établis pour l'intelligence de cette partie de notre organisation administrative.

Quoique l'administration soit essentiellement active, vous disais-je, il peut être fort souvent utile pour elle de s'éclairer sur les difficultés qu'elle rencontre dans sa marche, et de recueillir *des avis* sur les meilleurs moyens d'accomplir la mission qu'elle a reçue de pourvoir à l'exécution des lois.

Il est donc naturel, il est d'une bonne organisation qu'elle puisse appeler ou qu'elle trouve, auprès d'elle, des hommes

dont elle connaîtra la droiture et les lumières, et dont l'expérience personnelle pourra la seconder utilement dans toutes les parties du service.

Ces idées générales (continuais-je) ont été mises, chez nous, en pratique et systématisées; c'est donc un caractère propre à nos institutions qu'à chaque degré de la hiérarchie administrative, correspondent *des conseils* dont la délibération éclaire, prépare et souvent résout les questions administratives.

Je vous disais enfin qu'il était toutefois établi, comme règle générale, que les délibérations de ces conseils n'enchaînent point les administrateurs; qu'elles n'ont pour eux aucun caractère obligatoire, et qu'ils peuvent les rejeter ou les adopter à volonté.

Telle est exactement, vis-à-vis des préfets, la situation des conseils de préfecture, pour une partie de leurs attributions; et vous voyez que, sous ce rapport, leur existence et leur intervention sont en harmonie avec la nature des choses, c'est-à-dire conformes au système général de notre administration, dans l'un de ses principaux caractères.

II. Ce caractère s'était produit dans l'organisation générale, fondée en 1790; il s'était conservé au milieu des variations qu'elle avait subies pendant les dix premières de notre régime révolutionnaire; il était subsistant à l'époque où, comme pour ouvrir le XIXe siècle par la création d'un monument durable, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) réformait, en l'améliorant, l'organisation administrative de nos départements. Seulement, comme alors l'*action*, le *conseil* et le *jugement* administratifs se trouvaient, de fait, confondus dans les mêmes mains (celles des administrations départementales), l'amélioration de l'an VIII consista précisément à les séparer, sans toutefois les désunir entièrement.

Cependant, il est essentiel que je vous le répète, la loi du 28 pluviôse an VIII, ni les exposés de motifs ou rapports qui l'ont précédée, n'ont signalé le conseil de préfecture, comme

une *réunion consultative*, destinée à seconder le préfet dans l'action de son autorité.

Le premier acte qui ait ordonné son intervention comme *simple conseil* est de l'an XI, c'est-à-dire postérieur de trois ans à son institution.

C'est donc à compter de cette époque que j'ai à vous présenter, sous ce rapport, l'exposé des attributions *consultatives* des conseils de préfecture.

— Ce premier acte, de l'an XI, porte la date du 10 thermidor, et voici la matière à laquelle il appartient.

Depuis la loi du 7 frimaire an V, il est perçu, chaque année, en faveur des pauvres et des hospices, dans des proportions déterminées, un décime par franc, en sus du prix de chaque billet d'entrée et d'abonnement à tous les spectacles, bals, concerts, feux d'artifices, courses, exercices de chevaux et autres réunions semblables où l'on entre en payant.

Il peut s'élever des contestations dans l'exécution ou l'interprétation de cette disposition légale. Ces contestations, dit l'arrêté du 10 thermidor an XI, « seront décidées *par les préfets,* » *en conseil de préfecture*, sur l'avis motivé des comités consul- » tatifs, établis, en exécution de l'arrêté du 7 messidor an IX, » dans chaque arrondissement communal, pour le contentieux » de l'administration des pauvres et des hospices : sauf, en cas » de réclamation, le recours au gouvernement. »

— Le second acte qui ait donné des attributions consultatives aux conseils de préfecture est l'arrêté du gouvernement du 21 frimaire an XII, relatif aux formalités à observer pour les transactions entre les communes et les particuliers sur des droits de propriété.

Il porte « que les communes ne peuvent transiger, sur procès nés ou à naître, qu'après une délibération du conseil municipal, prise sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet du département, et sur l'autorisation de

ce même préfet, donnée *d'après l'avis du conseil de préfecture.* » (Art. 1er.)

— Le troisième acte qui ait donné des attributions consultatives aux conseils de préfecture est le décret du 9 brumaire an XIII, relatif au mode de jouissance des biens communaux.

Par son article 3, ce décret prévoit le cas où les communes, exécutant la loi du 10 juin 1793, ont établi un mode de jouissance des biens communaux, et permet aux communautés d'habitants de délibérer, par l'organe des conseils municipaux, un nouveau mode de jouissance; et l'article 5 statue ainsi : « La délibération du conseil sera, avec l'avis du sous-préfet, » transmise *au préfet*, qui l'approuvera, rejettera, ou modifiera, » *en conseil de préfecture;* sauf, de la part du conseil municipal, » et même d'un ou plusieurs habitants ou ayant droit à la » jouissance, le recours au conseil d'État. »

— Le quatrième acte de cette nature est la loi de finances du 15 septembre 1807.

Le titre 10 de cette loi, qui contient des dispositions concernant le cadastre, appelle les propriétaires, leurs régisseurs, fermiers, locataires ou autres représentants, à fournir leurs réclamations, s'ils croient avoir à en faire, sur les différentes pièces relatives à l'expertise des parcelles de biens de chaque commune, à l'état de classement et à la matrice du rôle, déposés à la mairie. (Art. 23 et 24.)

L'art. 26 est ainsi conçu : « Le préfet, sur le rapport du » directeur (des contributions), et après avoir pris *l'avis du* » *conseil de préfecture*, statuera sur toutes les réclamations. »

La même loi donne encore au conseil de préfecture une attribution semblable, pour le cas que voici.

Après les opérations relatives à l'expertise des parcelles et à la confection des états de classements et matrices de rôles, il est procédé, par les agents du cadastre, aux évaluations des diverses parcelles des communes.

Lorsque toutes les communes du ressort d'une justice de paix

ont été cadastrées, chaque conseil municipal nomme un propriétaire qui se rend, au jour fixé par le préfet, au chef-lieu de la sous-préfecture, pour y prendre connaissance des évaluations des diverses communes du même ressort. (Art. 28.)

Ces évaluations sont examinées et discutées, dans une assemblée composée de ces divers délégués et présidée par le sous-préfet. (*Ib.*, 29.)

Cette assemblée donne, à la pluralité des voix, ses conclusions positives et motivées sur les changements qu'elle estime devoir être faits aux estimations, ou son adhésion formelle au travail. Il en est dressé procès-verbal, signé des délibérants. (*Ib.*, art. 32.)

Enfin, le sous-préfet envoie ce procès-verbal, avec ses observations, au préfet, « qui (dit l'art. 38 de la loi), sur un » rapport du directeur des contributions, et après avoir pris » *l'avis du conseil de préfecture*, statue sur les réclamations, » par un arrêté qui fixe définitivement l'allivrement cadastral » de chacune des communes intéressées, et répartit entre elles » la masse de leurs contingents actuels, au prorata de leur » allivrement cadastral. »

— Le cinquième acte d'où résultent les attributions consultatives des conseils de préfecture est la loi du 28 avril 1816, sur les contributions indirectes.

Au chapitre 3, qui détermine le droit à percevoir sur la vente en détail des boissons, et après avoir tracé les règles qui régissent les débitants, le législateur autorise tout débitant à se soumettre à payer, par abonnement, l'équivalent du droit de détail dont il sera estimé passible. Toutes les fois qu'il fait cette soumission, il doit y être admis par la régie (ou administration) des contributions indirectes.

Mais si la régie n'est pas d'accord avec le débitant pour fixer l'équivalent du droit, l'article 70 de la loi statue ainsi:

« Le préfet, *en conseil de préfecture*, prononcera, sauf le » recours au conseil d'État, en prenant en considération les

» consommations des années précédentes et les circonstances » particulières qui peuvent influer sur le débit de l'année pour » laquelle l'abonnement est requis. »

L'art. 78 appelle également, et dans les mêmes termes, l'intervention du conseil de préfecture, lorsque s'agissant, sur la demande des deux tiers au moins des débitants d'une commune, de remplacer la perception du droit de détail par exercice, au moyen d'une répartition, sur la totalité des redevables, de l'équivalent de ce droit, il y a lieu de mettre d'accord la régie avec les débitants, et de déterminer cet équivalent.

— Le sixième exemple des cas que nous recherchons est fourni par la loi du 28 juillet 1824, sur les chemins vicinaux.

Son article 8 veut que les propriétés de l'État et de la couronne contribuent aux dépenses des chemins communaux.

Et il ajoute « que les proportions en seront réglées par les préfets, *en conseil de préfecture.* »

Un même chemin intéresse-t-il plusieurs communes, et ces communes sont-elles en désaccord entre elles sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter? Une ou plusieurs d'entre elles refusent-elles même de subvenir à ces charges?

L'article 9 de la loi prévoit ces deux cas, et ordonne que « le préfet prononcera, *en conseil de préfecture* sur la délibération des conseils municipaux, assistés des plus imposés. »

S'agit-il enfin d'autoriser des acquisitions, aliénations et échanges, ayant pour objet les chemins communaux?

Ou bien d'autoriser des travaux d'ouverture ou d'élargissement de ces chemins?

Dans ces deux cas encore, la loi du 28 juillet 1824 a voulu, par ses articles 9 et 10, que le préfet donnât ces autorisations par des arrêtés pris *en conseil de préfecture.*

— Le septième acte de notre législation qui attribue au conseil de préfecture des fonctions consultatives est l'ordonnance royale du 10 mai 1829, dont le titre III détermine les

formes à suivre pour l'adjudication des travaux des ponts et chaussées.

Ce règlement d'administration publique ordonne qu'à l'avenir ces adjudications auront lieu sur un seul concours, et par voie de soumissions cachetées. (Art. 9.)

Le délai du concours est au moins d'un mois. Toutefois il peut être réduit, dans les cas d'urgence et avec l'autorisation du directeur général des ponts et chaussées (aujourd'hui du ministre des travaux publics). (*Ib.*)

Nul n'est admis à concourir, s'il n'a les qualités requises pour entreprendre les travaux et pour en garantir le succès. A cet effet, chaque concurrent est tenu de fournir un certificat constatant sa capacité, et de présenter un acte régulier ou au moins une promesse valable de cautionnement. Ce certificat et cet acte de promesse doivent être joints à sa soumission. Mais celle-ci doit être placée sous un second cachet. (*Ib.*, art. 10.)

Les paquets sont reçus cachetés par le préfet, *le conseil de préfecture assemblé*, en présence de l'ingénieur en chef. Ces paquets sont immédiatement rangés sur le bureau, et reçoivent un numéro dans l'ordre de leur présentation. (*Ib.*, art. 11.)

A l'instant fixé pour l'ouverture des paquets, le premier cachet est rompu publiquement, et il est dressé un état des pièces contenues sous ce premier cachet. Et l'article 12 de l'ordonnance du 10 mai 1829 ajoute : « L'état dressé, les con-
» currents se retireront de la salle de l'adjudication, et le
» préfet, *après avoir consulté les membres du conseil de préfecture*
» et l'ingénieur en chef, arrêtera la liste des concurrents
» agréés. »

Ainsi, dans ce cas, le conseil de préfecture a la mission d'assister et de *conseiller* le préfet dans l'adjudication des travaux des ponts et chaussées.

— Le huitième exemple des attributions consultatives des conseils de préfecture nous est donné par une loi que je vous

ai déjà en très grande partie expliquée, celle du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale.

Vous vous rappelez sans doute que l'article 28 de cette loi frappe de nullité toute délibération d'un conseil municipal, portant sur des objets étrangers à ses attributions.

Et il ajoute : « Le préfet, *en conseil de préfecture*, déclarera » la nullité; le conseil (municipal) pourra appeler au Roi de » cette décision. »

Vous vous rappelez encore que l'article 29 de cette même loi déclare pareillement nulles de plein droit toutes délibérations d'un conseil municipal prises hors de sa réunion légale.

Or cet article ajoute encore : « Le préfet, *en conseil de préfec-* » *ture*, déclarera l'illégalité de l'assemblée et la nullité de ses » actes. »

La même loi, dans le chapitre consacré par elle aux listes et aux assemblées des électeurs communaux, admet toute partie intéressée à contester les décisions que le maire est appelé à rendre sur les réclamations élevées soit contre les omissions faites sur les listes d'électeurs, soit contre les inscriptions illégitimes; et l'article 36 établit que l'appel de ces décisions se porte devant le préfet, qui doit, dans le délai d'un mois, prononcer *en conseil de préfecture*.

— 9° La loi du 19 avril 1831, sur les élections à la Chambre des députés, a introduit des dispositions analogues pour les réclamations relatives à l'inscription ou à l'omission sur les listes d'électeurs politiques.

Son article 27 veut qu'il y soit statué *par le préfet, en conseil de préfecture*.

Et c'est encore par le préfet, *en conseil de préfecture*, que l'article 30 dispose qu'il sera apporté, s'il y a lieu, à la liste électorale, en dressant les tableaux de rectification, les changements nécessaires pour maintenir le collége électoral au complet de 150 électeurs.

— 10° La loi du 22 juin 1833, sur l'organisation des con-

seils généraux de département et des conseils d'arrondissement, se réfère à celle du 19 avril 1831, en ce qui touche la formation des listes, et appelle nécessairement ainsi, sur ce point, l'intervention du conseil de préfecture, d'une manière analogue à celle que je viens d'établir.

Elle statue, en outre :

1° Par son article 8, que c'est par le préfet, *en conseil de préfecture* et en séance publique, que doit s'effectuer le tirage au sort qui a pour but de régler l'ordre entre les séries qui doivent servir à renouveler par tiers les membres des conseils généraux ;

2° Par son article 10, que c'est également au préfet, *en conseil de préfecture* et en séance publique, qu'il appartient de décider, par la voie du sort, à quel canton ou circonscription électorale doit appartenir le conseiller de département élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales, qui n'a pas opté dans le délai de la loi.

3° La même disposition est portée, par le même article, pour le cas où un citoyen a été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement, fonctions dont la loi interdit le cumul.

Enfin, par son article 15, c'est encore au préfet, *en conseil de préfecture*, que la loi du 22 juin 1833 confie le soin de déclarer illégales les réunions du conseil général, faites sans convocations régulières, et de prononcer la nullité de leurs actes.

Les mêmes dispositions sont portées, pour les conseils d'arrondissement, par l'article 28 de la même loi.

— Le onzième exemple des attributions consultatives données aux conseils de préfecture se lit dans la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux.

Son article 14, en effet, confère au préfet, *en conseil de préfecture*, le droit de régler les subventions à payer, pour la réparation des chemins vicinaux, par les exploitants de mines, de carrières, de forêts, ou de toute entreprise industrielle, ap-

partenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'État, lorsque les intéressés demandent que ces subventions soient déterminées *par abonnement.*

— Le douzième exemple des mêmes attributions pour les conseils de préfecture résulte de la loi du 18 juillet 1837 :

1° Par son article 39, qui confère au préfet, *en conseil de préfecture*, le devoir d'inscrire au budget communal l'allocation nécessaire pour les dépenses obligatoires, en cas de refus ou d'omission des conseils municipaux dans les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs;

2° Par son article 16, qui donne au préfet, *en conseil de préfecture*, le droit de rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux qui ont pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, ou le partage de biens indivis, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3,000 francs pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs et 20,000 francs pour les autres communes;

3° Enfin, par son article 61, qui confie au préfet, *en conseil de préfecture*, le soin de statuer dans le cas où le maire refuserait d'ordonnancer une dépense communale, régulièrement autorisée et liquidée.

— Le treizième exemple d'attributions analogues est fourni par la loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale, qui, par ses articles 28 et 29, appelle le préfet, *en conseil de préfecture*, à établir d'office le budget départemental, et à autoriser certaines acquisitions et aliénations et certains échanges.

Enfin, l'article 46 de cette même loi du 10 mai 1838 impose au préfet, *en conseil de préfecture*, le devoir de faire la répartition des contributions directes, conformément aux décisions du conseil général, prises sur les réclamations des communes, à défaut, par le conseil d'arrondissement, de s'être conformé à ces décisions.

— Le quatorzième et dernier exemple des attributions con-

sultatives des conseils de préfecture est déposé dans la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Son article 12 donne au préfet, *en conseil de préfecture*, le pouvoir de désigner les propriétés qui doivent être cédées, lorsqu'il s'agit d'une expropriation demandée par une commune et dans un intérêt purement communal.

— Tel est l'ensemble des cas dans lesquels, par notre législation, le conseil de préfecture est appelé à éclairer, *de ses avis*, le préfet du département près duquel il est institué.

III. Il convient de vous faire remarquer que l'assistance du conseil de préfecture est ainsi établie pour deux catégories d'actes dont la nature est différente.

Dans l'une d'entre elles, en effet, les arrêtés de préfet ont le caractère de *décisions*, statuant sur des réclamations privées, sur de véritables litiges entre l'administration et les particuliers, c'est-à-dire, entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

Dans l'autre catégorie, les arrêtés du préfet qui interviennent, après *avis donné par le conseil de préfecture*, n'ont véritablement pas d'autre caractère qne celui qui appartient aux actes de l'administrateur, à savoir : l'autorité, le pur commandement.

Ainsi, les arrêtés de préfet qui statuent sur le mode de jouissance des biens communaux non partagés;

Ou qui autorisent des travaux d'ouverture ou d'élargissement de chemins vicinaux;

Ou qui approuvent des acquisitions, des actes ou échanges de biens communaux;

Ou qui ordonnancent des dépenses autorisées et liquidées, que le maire a refusé d'ordonnancer;

Ou qui déclarent illégales les réunions des conseils généraux ou d'arrondissement, dans les cas prévus par la loi :

Tous ces arrêtés de préfet sont assurément des actes d'autorité et de pur commandement.

Tandis que les arrêtés de préfet qui prononcent,

Soit sur les contestations élevées dans l'exécution ou sur l'interprétation des lois et arrêtés du gouvernement relatifs aux droits des pauvres et des hospices sur le prix des billets de spectacle;

Soit sur la fixation des abonnements à payer, par les débitants de boissons, en remplacement et comme équivalent du droit de détail, en cas de désaccord entre la régie et ces débitants;

Soit sur les réclamations relatives à l'inscription ou à l'omission des électeurs sur les listes destinées aux élections soit municipales, soit politiques :

Dans tous ces cas, dis-je, les arrêtés de préfet sont assurément des décisions empreintes d'*un véritable caractère contentieux*, dans la sphère du droit public et administratif.

Mais l'*avis antérieur*, donné, dans tous ces cas, par le conseil de préfecture, ne change pas la nature de l'arrêté du préfet; comme aussi la nature de l'arrêté du préfet n'ôte pas, à l'intervention du conseil de préfecture, le seul caractère que le législateur ait voulu lui imprimer dans toutes ces espèces, c'est-à-dire celui d'un *simple conseil*, destiné à éclairer les résolutions à prendre par le préfet.

IV. Au surplus, il y a des cas où le conseil de préfecture doit nécessairement être consulté : ce sont tous ceux que je viens d'énumérer et où la loi elle-même ou l'ordonnance en font un devoir au préfet.

Il y en a d'autres, et ceux-ci, dans la pratique, sont les plus nombreux, où le préfet a la faculté de consulter le conseil de préfecture, toutes les fois qu'il le trouve convenable.

V. Mais, une remarque importante à faire, c'est que l'intervention du conseil de préfecture, qu'elle soit *obligatoire* ou *facultative*, n'a jamais pour effet de produire une règle pour le préfet; il est toujours le maître d'adopter ou de rejeter l'avis exprimé par le conseil de préfecture; le préfet seul doit avoir

et porte, en effet, la responsabilité des actes par lesquels il manifeste sa détermination, sa décision.

VI. Enfin, ce n'est pas seulement à l'autorité préfectorale que les conseils de préfecture sont appelés à donner *leurs avis*; quelquefois ces avis ont pour objet d'éclairer l'administration supérieure sur les choses qui lui sont demandées et que les lois lui réservent le pouvoir d'accorder.

Telles les demandes en permission pour l'établissement des manufactures et fabriques rangées dans la première classe des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes.

L'art. 4 du décret du 15 octobre 1810 veut, en effet, que, s'il y a des oppositions à la demande, le conseil de préfecture *donne son avis*, sauf la décision du Roi, en conseil d'État.

Les termes du décret indiquent que, pour le conseil de préfecture, il ne s'agit pas ici de rendre une décision, mais bien d'émettre une simple opinion sur l'opportunité d'accueillir ou de rejeter les oppositions à la demande.

Et cette opinion, c'est pour éclairer le conseil d'État, qu'elle est exigée.

Au surplus, les cas semblables à celui-ci sont très rares, et la principale fonction consultative à remplir, par le conseil de préfecture, s'accomplit auprès du préfet.

VII. Mais pourquoi, demandera-t-on peut-être, n'avoir pas appelé le conseil général du département, plutôt que le conseil de préfecture, à remplir cet office?

Il y en a plusieurs motifs principaux.

C'est, d'abord, que le conseil général ne s'assemble ordinairement qu'une fois par année, et qu'au contraire, par la nature même de ses principales fonctions, le conseil de préfecture est toujours en permanence auprès du préfet, dans le sein même de l'administration préfectorale; et qu'ainsi ce conseil est toujours prêt à satisfaire aux diverses exigences du service public.

C'est, en second lieu, que la nécessité d'étudier et l'habitude

d'interpréter les lois et les règlements administratifs, pour les appliquer aux contestations portées devant eux, rendent les membres du conseil de préfecture plus aptes à éclairer le préfet sur les difficultés qu'il peut rencontrer dans son action journalière.

C'est, en troisième lieu, que les conseils généraux sont, par la force des choses et la nature même de leur mission, plus disposés à considérer l'intérêt du département qu'ils représentent, que l'intérêt général, dont le préfet est, avant tout, le défenseur et l'organe.

C'est aussi, depuis l'introduction du système électif surtout, que les membres des conseils généraux sont supposés n'avoir que les lumières jugées nécessaires pour stipuler les intérêts départementaux, tandis que les conseillers de préfecture, choisis par le roi, sur le rapport de son ministre, sont supposés avoir et ont en effet, en grand nombre, les connaissances spéciales qu'exige la pratique habituelle des affaires administratives.

C'est enfin que les fonctions des uns sont gratuites, et que les autres, touchant un traitement payé par le trésor public, sont toujours à la disposition de la chose publique.

L'intervention du conseil de préfecture était donc, à tous égards, préférable, et c'est celle que le législateur a choisie.

Art. 3. *Organisation des conseils de préfecture.*

Il me reste à vous dire quelques mots sur l'organisation des conseils de préfecture.

La loi du 28 pluviôse an VIII ne contient, à cet égard, que de brèves dispositions.

1° Le conseil de préfecture est composé de cinq, de quatre et de trois membres, selon la population et l'étendue des départements. (Art. 2.)

2° Le préfet est membre né du conseil de préfecture; il le préside, lorsqu'il y assiste. (*Ib.*, art. 5.)

3° Les conseillers de préfecture sont nommés par le roi. (*Ib.*, art. 18.)

4° Le traitement des conseillers de préfecture est, dans chaque département, le dixième de celui du préfet; il est de 1,200 francs dans les départements où le traitement du préfet n'est que de 8,000 fr. (*Ib.*, art. 22.)

— Les fonctions de conseillers de préfecture sont incompatibles avec celles de juges des tribunaux civils : c'est la conséquence de la disposition de la loi du 24 vendémiaire an III qui a prononcé l'incompatibilité des fonctions administratives et judiciaires.

Elles sont également incompatibles avec celles de membres de l'administration active : vous avez vu, en effet, messieurs, que la loi de l'institution des conseils de préfecture a eu pour but de les séparer (Voy. ci-dessus, p. 651).

Enfin, elles sont incompatibles avec les fonctions d'avoué, aux termes d'un avis du conseil d'État, du 8 juillet 1809, approuvé par l'empereur le 5 août, et inséré au *Bulletin des lois*. — Mais il n'y a aucune incompatibilité légale entre la profession d'avocat et les fonctions de conseiller de préfecture; aussi, compte-t-on, depuis l'an VIII, un certain nombre de ceux-ci parmi les membres des conseils de préfecture.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE DES DIVISIONS

DU TOME PREMIER.

PREMIÈRE PARTIE.

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.

FIN DE LA TABLE DES DIVISIONS.


UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 00498 0267
BOUN
28 1935
UNIV OF MICH.
LIBRARY

